UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

RACIONALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO: *UMA APOSTA NO CUSTO/BENEFÍCIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB O REGIME DA CONCESSÃO*

MARIA CRISTINA DE BRITO LIMA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lobo Torres

RIO DE JANEIRO

2008

MARIA CRISTINA DE BRITO LIMA

RACIONALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO: UMA APOSTA NO CUSTO/BENEFÍCIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB O REGIME DA CONCESSÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação s*tricto sensu* da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Data da aprovação: 10/11/2008.

Banca Examinadora:

_____

Ricardo Lobo Torres – Presidente da Banca Examinadora
Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

_____

Jane Reis Gonçalves Pereira – Professora Doutora da Faculdade de Direito da UERJ

_____

Gustavo Binenbojm – Professor Doutor da Faculdade de Direito da UERJ

_____

Marçal Justen Filho – Professor Doutor da Faculdade de Direito da UFPR

_____

Marcos Juruena Villela Souto – Professor Doutor da Faculdade de Direito da UGF

Ao Brasil, País da minh'alma.

RESUMO

BRITO LIMA, Maria Cristina de. *A racionalização do gasto público: uma aposta no custo/benefício da educação básica sob o regime da concessão.* 300 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2008.

Sabe-se que a educação básica é um dos propósitos fundamentais do Estado brasileiro, vez que ela pode transformar, a um só tempo, o indivíduo em cidadão participante do Estado, capaz de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Para a consecução desse desiderato, a Constituição Federal elevou a educação básica ao nível de direito público subjetivo (art. 208, §1º), como a lhe marcar a essencialidade, dotando-lhe, ainda e em especial, de fonte de custeio própria, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB (Lei 11.494/2007). Todo esse esforço legal, entretanto, ainda não foi capaz de universalizar a educação básica com qualidade a todos os rincões do Brasil. Muitas ainda são as dificuldades que se apresentam, indo desde a falta de condições físicas, faltas de prédios e equipamentos apropriados, até a necessidade de profissionalização dos professores e profissionais da educação básica. A tudo acresça-se que a análise do custo/benefício dos gastos públicos efetivados na educação básica até o ano de 2006 deixa transparecer a necessidade de se contar com a *expertise* da iniciativa privada na consecução deste serviço público para que não se percam recursos tão preciosos ao País. É, portanto, chegada a hora de buscar novos modelos inovadores que possam auxiliar o Estado nessa tarefa constitucional. O propósito deste estudo é demonstrar que a ordem jurídica nacional pode conceber ao Estado brasileiro também o papel de agente normativo e regulador da atividade social, nos mesmos moldes que já o faz em relação à atividade econômica, sendo possível que este delegue à iniciativa privada a execução do serviço público de educação básica financiada com recursos próprios do FUNDEB, reservando para si a relevante missão de fiscalizar, incentivar e planejar todo o processo de sua execução.

Palavras-chave: Educação Básica; Financiamento da Educação; Contribuição do Pensamento Econômico; FUNDEB (Lei 11.494/2007); Concessão; Consórcio Público; Operacionalização da Concessão: Edital e Minuta de Contrato.

ABSTRACT

It is well known that providing basic education is one of the fundamental purposes of the Brazilian state, seeing that it can transform, at a time, an individual into a participating citizen in the state, empowering him, her to help construct a free, just and harmonious society. In order to achieve this desideratum, the Federal Constitution has elevated basic education to the level of subjective public right, (art. 208, §1º) to ensure its essentiality status, and endowing it especially with a source of funding provided by the Foundation for the Maintenance and Development for Basic Education (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, in Portuguese – Law 11.494/2007). However, all this legislative effort has not been able to universalize the quality of basic education throughout all corners of Brazil. Many are the difficulties which occur, in the form of lack of adequate premisses, scarcity of buildings and the appropriate kinds of equipment, to the need of professionalizing teachers and other public servants involved in basic education. Additionally we present a cost-benefit analysis of public funding for basic education of the year 2006, which clearly reveals the necessity to call upon the expertise of the private sector in the consecution of this public service, so that there be no loss of precious resources for the country. It is for this reason that the hour has come to seek out new and innovative models, which can assist the state in this endeavor, which is its constitutional duty. The purpose of this study is to demonstrate that the national judicial order can create for the State of Brazil the role of normative social agent and regulator for social activity, in the same format that it already performs in the field of economics, making it possible for such an agency to subcontract services in basic education from the private sector, funded by FUNDEB, while retaining the essential mission of supervising, incentivizing and planning the whole basic education process.

Key words: Basic Education; Funding Basic Education; Contribution Economic Thinking; FUNDEB; Concession; Public Consortium; Operationalization of the Concession: promulgation and drafting of the contract.

RÉSUMÉ

Il est reconnu que l'enseignement de base est l'un des objectifs fondamentaux de l'état Brésilien, étant donné qu'il peut transformer l'individu en citoyen éclairé, participant et sensible à la l'importance de la construction d'une société libre, juste et solidaire. Pour réaliser ce but, la Constitution Fédérale a élevé l'enseignement de base au niveau du droit publique subjectif (art. 208, §1°), renforçant son caractère essentiel et lui attribuant, spécifiquement, sa propre source de financement : le Fond d'Entretien et Développement et Valorisation de l'Enseignement de base – FUNDEB ((Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, en Portuguais - Loi 11.494/2007). Cet effort légal n'a pourtant pas encore été capable d'universaliser l'éducation de base à tout les coins du Brésil. Les difficultés sont encore nombreuses, comme le manque de moyens en bâtiment et en matériels adéquats et le besoin de formation de nouveaux enseignants et professionnels de l'éducation. De plus, l'analyse coût-bénéfice des dépenses publiques dans l'enseignement de base jusqu'en 2006 fait apparaître la nécessité de compter sur l'*expertise* de l'initiative privée pour assurer ce service publique à fin que le Pays ne perde pas de si précieuses ressources financières. Ainsi, arrive l'heure de chercher des nouveaux modèles novateurs qui puissent aider l'Etat dans cette tâche institutionnelle. Le but de cette étude est de montrer que l'ordre juridique national peut accorder à l'Etat brésilien le rôle d'agent normatif et régulateur de l'activité sociale, de la même façon que dans le domaine économique. Il est aussi possible que celui-ci délègue à l'initiative privée l'exécution du service publique d'éducation. Il sera alors financé avec les ressources propres au FUNDEB, celui-ci se réservant la mission de fiscaliser, stimuler et planifier tout le procès de son exécution.

Mots-Clés: Education Basique; Financement de l'Education Basique; FUNDEB; Concession; Consortium Public; Rationalisation de la Concession: Edit et Minute de Contrat.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....

LISTA DE TABELAS.....

1. INTRODUÇÃO

1.1. Questões Iniciais Acerca do Tema.....

1.2. Delimitação do Tema e Plano de Trabalho.....

PARTE I – A PROPOSTA

2. A FACE DA INJUSTIÇA.....

2.1. A Declaração do Milênio das Nações Unidas.....

2.2. A Educação Básica como Objetivo do Milênio.....

2.2.1. A Ordem Jurídica Interna e a Implementação dos Objetivos do Milênio.....

2.2.2. Os Objetivos do Milênio no Cenário Brasileiro.....

3. DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM PROCESSO

3.1. A Desburocratização da Transferência e a Regionalização de Recursos Destinados à Educação Básica: O FUNDEB.....

3.2. Os Princípios da Eficiência Administrativa e da Economicidade dos Gastos Públicos.....

3.3. Pressupostos Teórico-Normativos para Aferição da Economicidade dos Gastos Públicos com a Educação Básica.....

3.3.1. Avaliação do Custo / Benefício e da Eficácia dos Gastos Públicos com a Educação Básica.....

3.3.2. Avaliação do Custo/Benefício com Base no Critério da Distribuição .....

3.3.3. Avaliação da Eficácia com Base no Critério da Utilização.....

3.4. Vantagem Comparativa: Estado X Particular.....

4. A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA FINANCIADA COM OS RECURSOS DO FUNDEB.....

4.1. A Natureza Especial do Serviço Público de Educação Básica.....

4.2. A Educação Básica sob o Regime da Concessão: Seu Marco Regulatório.....

5. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ALGUNS CASOS

5.1. As *Charter Schools* Americanas.....

5.2. A Experiência Colombiana com os *Colegios en Concesión*.....

5.3. A Venezuela e a Associação Venezuelana de Educação Católica (AVEC).....

5.4. A Proposta para o Brasil: **Escolas Públicas Concedidas**.....

PARTE II – A ADEQUAÇÃO LEGAL DA PROPOSTA

6. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (CONCESSÃO ESPECIAL): SUA APLICABILIDADE NA CONCESSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....

6.1. Concessão Administrativa da Educação Básica Custeada pelo FUNDEB.....

6.2. Da Justificação da Conveniência da Outorga.....

6.3. Dos Interesses e Direitos dos Destinatários Do Serviço.....

6.4. Da Remuneração e Do Critério de Julgamento.....

6.5. Da Satisfação dos Cidadãos: Direitos e Obrigações Emergentes da Concessão.....

7. AGENTES REGULADORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONCEDIDA .....

7.1. Ministério da Educação.....

7.2. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.....

7.3. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (LEI 11.494/2007, artigo 12).....

7.4. Conselhos Estaduais e Municipais para Acompanhamento e Controle Social

Sobre a Distribuição, Transferência e a Aplicação dos Recursos dos Fundos (LEI 11.494/2007, artigo 24).....

8. REGIME JURÍDICO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....

PARTE III – A CONCLUSÃO

9. BENEFÍCIOS IMEDIATOS E MEDIATOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA.....

ANEXO - O PROJETO PILOTO

10. PROTÓTIPO CONTRATUAL DA PRESENTE PROPOSTA.....

10.1. A criação do CPDEB - CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....

10.2. Sugestão de Mensagem à Casa Legislativa.....

10.3. Sugestão de Projeto de Lei que acompanha a Mensagem e que tem por Anexo Único o Protocolo de Intenções.....

10.4. Sugestão de Estatuto do Consórcio Público.....

10.5. Sugestão de Ato de Justificação da Outorga da Concessão.....

10.6. Sugestão de Edital com a Minuta de Contrato.....

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias

MEC - Ministério da Educação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

ODM – Objetivos do Milênio (Declaração do Milênio das Nações Unidas)

ONU – Organização das Nações Unidas

INAF – Indicador de alfabetismo funcional

IDEB - Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PPP - Parceria Público-Privada

SPE – Sociedade de Propósito Específico

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gasto Público na área de educação básica.

Tabela 2 - Rendimento Médio Real dos ocupados (em reais de janeiro de 2004).

Tabela 3 - Valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do FUNDEF – ano 2006.

Tabela 4 - Número de Matrículas de Educação Básica, por Etapas e Modalidades de Ensino, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29/3/2006.

Tabela 5 - Número de Estabelecimentos que Oferecem Ensino Fundamental Exclusivamente de 1ª a 8ª Série, por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação.

Tabela 6 - Valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – 2006, conforme Anexo II, do Decreto nº 6.091, de 24/4/2007.

Tabela 7 - Matrículas e Taxa de aprovação nas Dependências Administrativas Federal, Estadual, Municipal e Privada

Tabela 8 - Valor por Aluno/ano para os Estados de Roraima, Amapá e Tocantins

Tabela 9 - Total de Aprovados e Reprovados nos Estados da Tabela 8

Tabela 10 - Matrículas, Nº de Estabelecimentos, Nº de Alunos por Turma e Percentual de Evasão Escolar nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Tabela 11- Matrículas, Nº de Estabelecimentos, Nº de Alunos por Turma, Percentual de Evasão Escolar, Nº de Funções Docentes e Nº de Alunos atendidos com Transporte escolar nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Tabela 12 - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono no Brasil.

Tabela 13 - Número de Funções Docentes na Pré-Escola, por Localização e Nível de Formação, segundo a Região Geográfica e a Unidades da Federação, 29.3.2006.

Tabela 14 - Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série - Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006.

Tabela 15 - Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série - Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006.

Tabela 16 - Ensino Médio - Número de Funções Docentes no Ensino Médio, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Questões Iniciais Acerca do Tema

Quando o Constituinte originário voltou os olhos argutamente para a educação, atribuindo-lhe competência para desenvolver plenamente a pessoa, preparando-a, ainda, para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo 205, da Constituição de 1988), rompeu, definitivamente, a singela concepção que a ligava apenas aos ideais de libertários[1]. A educação da nova era política brasileira deixou para traz o ar elitista que agraciava àqueles que a ela podiam ter acesso, para soprar em todas as direções, indistintamente, como vetor propulsor da cidadania, erigida a princípio fundamental do Estado brasileiro (art. 1º, inciso II)[2].

Comprometendo-se com uma liberdade substancial –– diferente, portanto, daquela individual, concentrada na imperturbada formação e atuação da vontade do indivíduo, na sua tranqüila possibilidade de ir e vir, ou, ainda, na livre disposição de si mesmo ou do seu *status libertatis* nos limites impostos pela lei ––, a educação revela-se em ação criadora, capaz de transformar o indivíduo em cidadão[3]. É ela que o capacita a remover as principais fontes de privação que o separaram da liberdade real, como a pobreza, a carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, levando-o a compreender a extensão de sua liberdade, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres na e para a formação de um Estado Democrático de Direito. Assim, tanto quanto requisito essencial ao indivíduo,

[1]A inspiração libertária constituía princípio invocado pelas Constituições de 1946 (art. 166), 1967 (art. 168) e 1969 (art. 176).

[2]MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 157. Para o autor a educação não se limita em assegurar apenas a possibilidade da leitura, da escrita e do cálculo. Ela deve garantir a todos o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição de conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, criando-lhe a possibilidade de desfrutar da vida em sociedade.

[3]VITA, Álvaro. *Liberalismo igualitário e multiculturalismo*. Disponível em www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a01n5556.pdf. Acesso em 05.12.2007. Ver também do mesmo autor *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo:Unesp, 2000, p. 207 e ss., especialmente quando discute a prioridade que a garantia das liberdades fundamentais tem sobre a redução das desigualdades socioeconômicas.

ela se mostra primordial a um Estado Democrático de Direito, que também se sustenta na qualificação para o trabalho e na habilidade crítica de seus cidadãos[4].

O Brasil, país ainda marcado por fortes distorções sociais, com ilhas de excelência de um lado e um mar de economia de massa e manchas de miséria reveladoras da desigualdade social, política e econômica de outro, vem desenvolvendo uma série de medidas tendentes a prover a educação do seu cidadão. Contudo, por diversas razões, deparou-se com outro problema: a *falta de qualidade da educação até então oferecida*. O pior é que essa constatação permitiu visualizar um problema ainda maior: a geração de uma subclasse de alfabetizados. Trata-se dos alfabetizados funcionais, ou seja, aqueles que se limitam a localizar informações explícitas em textos muito curtos ou de extensão média, desde que a configuração auxilie o reconhecimento do conteúdo solicitado. São, na verdade, considerados alfabetizados rudimentares, pois o instrumental técnico-educacional que possuem não é suficiente a lhes garantir saber ler e escrever qualquer texto, não sendo eles capazes de utilizar a leitura e escrita, nem desenvolver habilidades matemáticas para fazer frente às demandas de seu contexto social, bem como para continuar o seu aprendizado e o seu desenvolvimento ao longo da vida. Sabe-se que hoje 75% da população é funcionalmente alfabetizada[5].

Esse dado estatístico demonstra que a educação básica no País enfrenta problemas incipientes, que produzem intenso reflexo no sistema como um todo, valendo nomear *(i)* a baixa qualidade dos sistemas de ensino público, causadora do desinteresse e da apatia social do indivíduo; e a *(ii)* falta de infra-estrutura das instituições de ensino públicas.

Segundo o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2005, foram 33.282.663 matrículas no ensino fundamental, sendo aproximadamente 90% em escolas

---

[4]GARCIA, Emerson. *Direito à educação e suas perspectivas de efetividade*. In A efetividade dos direitos sociais. Coordenador Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. Nas palavras do citado autor, *a educação é o passaporte para a cidadania. Além disso, é pressuposto necessário à evolução de qualquer Estado de Direito, pois a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos indivíduos mostram-se imprescindíveis ao alcance desse objetivo.*

[5]Segundo dados recentes do Instituto Paulo Montenegro (2005), apenas 25% da população é alfabetizada plenamente. Disponível em www.ipm.org.br/. Acessado em 10.2.2008.

públicas. O contraste vem com apenas 2.471.690 concluintes e 2.314.490 afastados por abandono, no mesmo período e na mesma etapa educacional (ensino fundamental/2005)[6]. Diante do baixo aproveitamento verificado, fácil concluir porque cresce o número de analfabetos funcionais e o País mantém baixo nível de escolarização adequada à qualificação cidadã. Mascara-se a estrutura básica da formação do indivíduo, que é a educação fundamental, mantendo-o na obscuridade.

Outra questão relevante e que se choca com este fato é que o gasto do setor público na educação básica, em comparação com os demais segmentos da educação, vem aumentando em termos relativos, especialmente a partir de 1998, quando começou a vigorar o FUNDEF (atual FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério)[7], subindo, então, a importância relativa desta subárea da educação em cerca de 0,5% do PIB, mantendo-se neste patamar nos anos posteriores. A **Tabela 1**, apresentada por J. Abrahão[8], a partir do ano de 1995, ilustra este quadro:

[6]Disponível em www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp. Acesso 10.2.2008.

[7]O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado pela Emenda Constitucional 14, de 12.9.1996, mas só começou a vigorar em 1998.

[8]ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação. Sociedade.* Campinas. Vol. 26, nº 92, p. 841-858, Especial – Out.2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em 10.2.2008.

Tabela 1

Ano	Gasto Público na área de educação			
	Educação básica		Total	
	(R$ milhões)	(em % PIB)	(R$ milhões)	(em % PIB)
1995	20.116	3,11	25.199	3,90
1996	24.420	3,14	29.670	3,81
1997	24.897	2,86	32.502	3,73
1998	30.868	3,38	38.745	4,24
1999	32.629	3,35	41.475	4,26
2000	36.969	3,36	46,990	4,27
2001	40.676	3,39	51584	4,30
2002	45.765	3,39	57.943	4,30

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE, INEP/MEC

Inegável que a educação básica é a subárea da educação que mais absorve recursos, sendo patente o esforço público para conceder ao indivíduo a cidadania. Contudo, o problema de fundo da educação fundamental ainda é grande e certamente não repousa só nos recursos a ela destinados. Com efeito, o conhecimento dos dados acima apresentados põe por terra a falsa idéia de que o simples aumento dos gastos resolveria a questão. Na verdade, o País gasta muito, mas mal, com a educação básica. Colocar mais recursos nesse sistema, sem uma idéia clara das transformações e reformas de que a educação necessita, implicará em um mau investimento social, sem perspectiva de resultado satisfatório, ainda que mínimo, o que o País não pode se dar ao luxo de fazer, ante à escassez de recursos públicos.

Schwartzman[9] também critica as duvidosas políticas que têm como prioridade levar ou manter as crianças na escola através de incentivos imediatistas, como as bolsas-escola e erradicação do trabalho infantil. É fato que embora possam promover a transferência de renda, elas não enfrentam o principal problema da educação básica, qual seja: a sua má qualidade que acaba por não revelar a importância e a pertinência do seu conteúdo para a vida das pessoas e o alto custo dela para a sociedade, que mantém os serviços públicos com o pagamento dos impostos[10].

[9]SCHWARTZMAN, Simon. *Educação: a nova geração de reformas.* Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Organizadores: Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004, p. 481/504.

[10]BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo* n. 240, p. 83-103, 2005. A autora, construindo

Hoje, sabe-se que o Estado gasta muito, e mal, para a implementação desse seu dever público subjetivo[11], o que, de fato, se choca com o quadro de escassez de recursos públicos, largamente alardeado pelo Poder Público. Mas o pior é que este gasto não atende à sua função precípua, que é a de garantir ao indivíduo, entre as necessidades básicas, a educação fundamental, que é base para o exercício da cidadania. O resultado que se tem, então, é o de um *cidadão pela metade*, porque desprovido ainda da possibilidade de participar ativamente do desenvolvimento do País e dele usufruir, condição que traz reflexos imediatos tanto no custo financeiro das políticas públicas inclusivas, como no próprio âmago da família do assistido. E tal se dá pela ausência de um processo autônomo de desenvolvimento, capaz de gerar emprego e renda de forma sustentável, acabando-se por perpetuar, em muitos casos, a cultura da pobreza, com uma classe isolada, estigmatizada, de pobres dependentes[12].

Nessa esteira, tendo por suporte uma política normativa que se apóia em uma divisão moral de trabalho entre a sociedade e seus membros individuais –– cumprindo àquela a responsabilidade de dar forma a uma estrutura institucional que propicie a todos os direitos básicos iguais e uma parcela eqüitativa dos recursos sociais escassos (renda, riqueza e oportunidades educacionais e ocupacionais) e a estes (cidadãos individuais) a decisão do uso que farão em suas vidas desses recursos

dogmaticamente o controle das políticas públicas, ressalta, como um dos parâmetros ao mister, a necessidade de se extrair das disposições constitucionais efeitos específicos, que possam ser descritos como metas concretas a serem atingidas em caráter prioritário pela ação do Poder Público. Nesse diapasão assevera: *é possível afirmar que o Estado brasileiro está obrigado a, prioritariamente, oferecer educação fundamental a toda a população, sem qualquer custo para o estudante (CF, art. 208, I). Os recursos públicos disponíveis, portanto, devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que seja efetivamente atingido. Enquanto essa meta concreta não houver sido alcançada, outras políticas públicas não prioritárias do ponto de vista constitucional terão qde aguardar.*

[11] Sabe-se que o direito subjetivo se apresenta como uma posição concreta de vantagem de pessoas individualmente consideradas resultante de afetação de meios jurídicos para permitir a realização de fins que a ordem jurídica aceita como dignos de proteção, conforme ensina ASCENSÃO, J. O. *Direito Civil. Teoria Geral.* Vol. III, Coimbra Ed., 2002. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, em *La lengua de los derechos. La formulación del derecho público europeu trás la Revolución Francesa.* Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 95, enfatiza que as preocupações revolucionárias do final do século XVIII com os direitos humanos fixaram a relação entre o Estado e o indivíduo, donde o dever público subjetivo, expressando-se por todo sistema natural de pretensões e articulando-se com o direito objetivo, possibilitou a operacionalização técnica do funcionamento do sistema vigente.

[12] A crítica aqui se refere aos programas sociais que não criam objetivos e prazos a serem atendidos pelos assistidos e se transformam em assistência por prazo indeterminado, com grave distorção motivacional.

institucionalmente garantidos[13] ––, emerge a pertinência em se analisar as possibilidades jurídico-econômicas da concessão à iniciativa privada do serviço público de educação básica financiado com recursos do FUNDEB[14].

O propósito dessa análise não se atém apenas à questão da qualidade que a educação fundamental deve ter, pois tal fato é pacífico, mas se preocupa, em especial, com o custo/benefício da prestação deste serviço frente à escassez dos recursos públicos, razão por que visa a apresentar uma proposta que permita ao Poder Público fazer mais em prol da cidadania, através da educação básica, com os mesmos recursos que hoje emprega, valendo-se da *expertise* e dos recursos físicos que o setor privado educacional possui.

Essa experiência não implica deixar o Estado mudo a contemplar o horizonte, mas, ao contrário, impõe-lhe o exercício de outra função: a de agente normativo e regulador da atividade social, com funções específicas de fiscalização, incentivo e planejamento indicativo para o setor educacional, nos mesmos moldes direcionados pela Constituição Federal para a atividade econômica em seu artigo 174.

A Constituição Federal desenhou um quadro promissor para a educação básica em especial, conferindo-lhe financiamento próprio e que pode ser mais bem aproveitado frente à perspectiva de um Estado que não o execute diretamente, mas que controle a sua execução ferrenhamente, planejando cada passo e incentivando a cada momento a própria sociedade no seu desenvolvimento. Eis a proposta que se delineia no presente estudo.

[13]Refiro-me ao liberalismo igualitário de RAWLS, John. *Justiça como eqüidade. Uma reformulação.* São Paulo: Martins Fontes, 2003, que desde 1971, em sua *A Theory of justice.* Cambridge-Mass: Harvard University Pres, considerando o pluralismo de valores evidente em todas as sociedades secularizadas do momento, convida-nos a pensar um ideal político praticável em uma sociedade democrática.

[14]Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).

1.2. Delimitação do Tema e Plano de Trabalho

O presente trabalho foi estruturado em três partes, assim denominadas: 1ª) a proposta; 2ª) a adequação legal da proposta; 3ª) a conclusão, além de um Anexo, contendo um projeto piloto para implementação da proposta.

Na proposta, primeira parte, discute-se as causas motivadoras da necessidade de se implementar educação básica de qualidade, ressaltando o dirigismo internacional ao qual o Brasil está inexoravelmente atrelado[15]. Nessa primeira etapa do estudo, apresenta-se o processo de descentralização da educação básica no País, ressaltando o seu objetivo precípuo que é o de melhorar a eficácia de sua execução. Esta abordagem sugere a análise dos princípios da eficiência e da economicidade, deles se extraindo pressupostos teórico-normativos que permitem a aferição da economicidade dos gastos públicos atuais com a educação básica. Procede-se, nessa linha, à avaliação do custo/benefício com base nos critérios que emergem daqueles pressupostos, culminando com a aplicação do princípio econômico da vantagem comparativa entre a prestação do serviço de educação básica pelo Poder Público e pela iniciativa privada. Ainda nessa primeira fase do trabalho, analisa-se a possibilidade legal de delegação do serviço de educação básica em razão de sua natureza especial, apresentando o seu marco regulatório. Por fim, traz-se à tona exemplos semelhantes adotados em outros países e que em maior ou menor grau podem influenciar o Brasil neste processo de transferência do serviço para a iniciativa privada, sob sua fiscalização, incentivo e planejamento.

[15] A educação básica conforma o cidadão, por isso faz parte do rol de direitos humanos. No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Brasil ratificou importantes instrumentos internacionais, tanto no sistema global como no regional interamericano, valendo destacar: Carta das Nações Unidas (ratificada em 21.9.1945 e aprovada pelo Decreto-lei 7.935/1945); Declaração Universal dos Direitos Humanos (assinada em 10.12.1948); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos ratificados em 24.1.1992 e aprovados pelo Decreto Legislativo 226/1991, sendo que o PIDCP promulgado pelo Decreto 592/1992 e o PIDESC promulgado pelo Decreto 591/1992); Convenção sobre Direitos da Criança (ratificada em 24.9.1990, aprovada pelo Decreto legislativo 28/1990 e promulgada pelo Decreto 99.710/1990). No sistema regional interamericano, o Brasil ratificou, entre outros instrumentos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (em 25.9.1992, aprovando-a pelo Decreto legislativo 27/1992 e promulgando-a pelo Decreto 678/1992); Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em 21.8.1996, aprovando-o pelo Decreto legislativo 56/1995 e promulgando-o pelo Decreto 3.321/1999), conforme especifica PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* São Paulo: Saraiva, 2006, p.345/346.

A adequação legal da proposta é apresentada na segunda parte deste trabalho. Como pilar de todo o processo, o regime jurídico dos professores/profissionais da educação básica recebe tratamento específico em um dos capítulos desta parte do trabalho, de forma a que suas carreiras possam ganhar novo fôlego. O fechamento desta fase do trabalho se dá com o detalhamento dos agentes reguladores da educação básica concedida: MEC, INEP, Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade e dos Conselhos Estaduais e Municipais para Acompanhamento e Controle Social Sobre a Distribuição, Transferência e a Aplicação dos Recursos do FUNDEB, ambas criadas pela Lei instituidora do Fundo (11.494/2007).

A conclusão não poderia deixar de trazer a lume os benefícios imediatos e mediatos que podem ser alcançados com a implementação da proposta de concessão da educação básica financiada com recursos do FUNDEB.

Por fim, o Anexo apresenta um projeto piloto da proposta, com um protótipo de conformação legal da parceria, sendo o seu objetivo aproximar a teoria da prática.

A relevância do tema escolhido repousa justamente na oportunidade de expandir sobremaneira a educação básica com qualidade a todos os rincões do País, conferindo-se ao Estado um papel inovador, de agente normativo e regulador da atividade social, em termos análogos àquele que já exerce na atividade econômica, por força do artigo 174, da Constituição Federal. Já é hora de o Brasil contar com a iniciativa privada para o desenvolvimento de atividade tão relevante no cenário internacional, especialmente porque o cidadão, a sociedade e o Estado serão beneficiados, ao final e ao cabo, por todo o esforço coletivo que se puder consolidar.

PARTE I – A PROPOSTA

2. A FACE DA INJUSTIÇA

A realidade nem sempre é o que nos parece. Muitas são as situações do cotidiano social que nos põem em cheque. As notícias chegam a todo o momento e ainda são capazes de nós pegar atônitos a procurar entender o que efetivamente se passa. É um tiroteio que traz conseqüências fatais a um inocente: *Morre menino baleado durante tiroteio na Favela Nova Holanda. RIO - Renan da Costa Ribeiro, de três anos, que tinha sido baleado na barriga com um tiro de fuzil em um confronto de policiais do 22º BPM e bandidos na Favela Nova Holanda, no Complexo da Maré, morreu agora há pouco no Hospital Geral de Bonsucesso*[16]**.** É uma bala perdida que ceifa mais uma vida: *Menina de 11 anos morre atingida por bala perdida no Morro dos Telégrafos. RIO - Mais uma criança foi vítima da violência no Rio. No final da noite de sábado, uma menina de 11 anos morreu depois de ser atingida por uma bala perdida durante uma troca de tiros no Morro do Telégrafo, em São Cristóvão. Fabiana Santos Monteiro estava sentada numa escada dentro de casa, na Rua Henrique Mesquita, quando foi atingida*[17]. É o descaso público: *Saneamento precário. É assustador o quadro do saneamento básico no Brasil revelado por um levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Apesar da importância de um adequado sistema de coleta e tratamento de esgotos para a proteção da saúde da população, sobretudo a infantil, menos da metade dos brasileiros (apenas 47%) dispõe desse tipo de serviço. Mas o que mais espanta nos dados da pesquisa não é a péssima situação por ela desvelada e que já era conhecida do governo e dos especialistas da área, mas, sim, o desinteresse das autoridades, em todos os níveis de governo, pelo problema. Mantido o ritmo da evolução da coleta de esgotos no País observado do início da década passada até hoje, só daqui a 115 anos o saneamento chegará a todos os brasileiros*[18].

Esses fatos e suas diversas variantes refletem no fundo o mesmo problema: a desigualdade de oportunidades básicas. Primeiro, porque a ausência de compreensão mínima do que está à sua volta priva o ser humano de conhecer e entender

[16]Globo *on line.* Acesso em 01.10.2006.
[17]Globo *on line.* Acesso em 16.12.2007.
[18]*Estadao.com.br.* Acesso em 03.12.2007.

o meio em que vive, impedindo-o de com ele interagir[19]. E, assim, acaba por ser responsável em torná-lo, pela ignorância, em predador. Depois, porque não permite que o ser humano distinga o normal do anormal, o que o leva a não reagir, mas simplesmente a aceitar situações cotidianas como injustiças lamentáveis, contra as quais nada pode fazer[20].

A oportunidade para que todos usufruam, em igualdade de condições, dos bens da vida deve se dar com a educação básica. A escolaridade mínima permite que o indivíduo abra sua mente, isto é, tenha acesso aos mais diversos campos de desenvolvimento humano e material. É ela que permitirá a ele escolher entre as diversas opções que o mundo oferece aquela que melhor lhe convirá; aquela que melhor se adaptará ao rumo que pretende dar à sua vida, pouco importando se será de prosperidade material ou prosperidade espiritual. A pobreza pode até ser à opção de vida de uma pessoa, mas a miséria que a leva a perder a própria dignidade é um problema da sociedade.

A ausência de escolaridade básica tem ainda outro agravante: não cria no indivíduo a consciência cidadã que é capaz de mover e promover mudanças. Sem que tenha ele consciência de suas potencialidades enquanto membro de uma sociedade, pouco ou nada pode fazer ou exigir que se faça. Sua voz é escarnecida, sua vontade subjugada e, mais uma vez, repetimos os mesmos equívocos cometidos no passado,

[19]Esta assertiva pode ser ilustrada com os estudos de psicologia social de George Herbert Mead. Suas pesquisas levam ao desenvolvimento da teoria da intersubjetividade, pela qual concluiu que o processo de socialização em geral se efetua na forma de uma interiorização de normas de ação, provenientes da generalização das expectativas de comportamento de todos os membros da sociedade. Ao apreender a generalizar em si mesmo as expectativas normativas de um número cada vez maior de parceiros de interação, o sujeito adquire a capacidade de poder participar nas interações normativamente reguladas de seu meio, pois aquelas normas interiorizadas lhe dizem quais são as expectativas que pode dirigir de forma legítima todos os outros, assim como quais são as obrigações que ele tem de cumprir justificadamente em relação a eles. O indivíduo aprende a se conceber, desde a perspectiva de outro generalizado, como membro de uma sociedade organizada pela divisão do trabalho. Essa inserção da extensa atividade do respectivo todo social ou da sociedade organizada no domínio de experiências de cada indivíduo envolvido ou incluído nesse todo é a base ou o pressuposto decisivo para o desenvolvimento pleno da identidade do indivíduo: só na medida em que ele assume as atitudes do grupo social organizado ao qual ele pertence em relação às atividades sociais organizadas e baseadas na cooperação com que esse grupo se ocupa ele pode desenvolver uma identidade completa e possuir a que ele desenvolve. Extraído de HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais.* Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed.34, 2003, p. 135.

[20]SHKLAR, Judith N. *The faces of injustice*. New Haven and London: Yale University Press, 1990, p.15.

quando permitimos que os fortes subjugassem os fracos sob o pretexto de que a *mão invisível*[21] seria capaz de prover o ajuste das posições.

É preciso aprender com o passado e procurar alcançar com equilíbrio uma posição ótima que estimule o indivíduo à vida em e para a sociedade. Quando nos deixamos ficar mudos a contemplar passivamente tudo que acontece no espaço social que vivemos, contribuímos omissivamente para a injustiça que se instala no seio da sociedade. Em outras palavras, se aqueles que têm a possibilidade de se insurgir contra a falta de igualdade de oportunidades nada fazem, obram em desfavor da justiça e em desrespeito com a dignidade humana[22].

Nessa esteira, já se pode denotar que aqueles fatos narrados no início do capítulo engendram injustiças perpetradas por nós contra nós mesmos[23]. Se nos calamos à falta de oportunidade de igualdades para todos os membros da nossa sociedade, não podemos agora atribuir a violência da revolta apenas àqueles que a cometem, pois são também vítimas, agentes e vítimas concomitantemente. É importante esclarecer que a violência que expressam é aquela cultivada no mais recôndito lado do ser humano, é a violência pelo desprezo. Com efeito, estamos todos envolvidos uns com os outros, como peixes em uma rede.

A violência é assunto bastante vasto e muito bem analisado pela sociologia, fugindo ao escopo deste trabalho tratar especificamente do tema. Sabe-se que muitas podem ser as causas determinantes da violência e a sua multiplicação, mas

[21]SMITH, Adam. *A riqueza das nações.* Nesta obra Smith procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de indivíduos que, movidos apenas pelo seu próprio interesse egoístico (self-interest), promoviam o crescimento econômico e a inovação tecnológica.

[22] SHKLAR, Judith. *Op. cit.,* p.19.

[23]CAPEZ, Fernando. *As lacunas da política educacional brasileira: a sociedades desorganizada e deseducada contribuirá à formação de criminosos. Revista Magister de Direito penal e Processual Penal.* Vol. 15. Dez-Jan/2007. Em singelo artigo, mais constatador de uma realidade, o autor conclui que *é preciso ter em mente que a auto-estima do sujeito está vinculada à sua capacidade de percepção e consciência enquanto indivíduo autor e construtor de seu próprio projeto de vida. Quando se perde esse sentido, desencadeiam-se processos que o levam à sua própria autodestruição, levando às drogas, ao álcool e à violência. É fundamental despertar para o acompanhamento, tanto do ponto de vista da prevenção como do resgate da pessoa por meio da educação.*

aquela proveniente do desprezo da sociedade para com seus indivíduos fica patente quando analisamos alguns dados[24].

Pesquisa realizada em 2000, pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo de traçar um retrato comparativo entre a população do município do Rio de Janeiro e aquela que vive nos presídios cariocas, revelou que a população carcerária da cidade somava, naquele ano, cerca de 10 mil presidiários, com a maioria absoluta de homens (96,7%). Nesse universo, 52,7% eram jovens entre 20 e 29 anos de idade, sendo 66,5% negros ou pardos. Ressalte-se que 80,3% dessa população têm baixa escolaridade e outros 16,3% são totalmente analfabetos, chegando a 80% o número dos jovens presidiários naturais do próprio município[25].

A exclusão social é compreendida como a negação, formal ou informalmente, de direitos de cidadania, como a igualdade perante a lei e as instituições públicas e o acesso às oportunidades sociais, como estudo, profissionalização, trabalho, cultura, lazer, expressão etc.

Esse triste retrato da população carcerária carioca traz à tona questões relevantes e que devem servir para uma reflexão inicial. Será que enquanto sociedade conseguimos garantir a todos o mínimo necessário para a sua existência? Será que nos empenhamos para que a todos sejam concedidas as mesmas oportunidades para a vida? Será que, enquanto sociedade, nos preocupamos com os serviços públicos prestados, independentemente de precisarmos ou não dele? Será que, enquanto membros da sociedade, perguntamo-nos o que podemos fazer para que ela se torne melhor para todos?

[24]Sobre o tema ver em CALDEIRA, T. P. *Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'?* Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 1991; KOVARICK, L. e ANT, C. *Violência: reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo, in* R. Boschi, *Violência e cidade*, Rio de Janeiro: Zahar, 1981; MADEIRA, Lígia Mori. Consolidação democrática em contexto periférico: O Estado brasileiro e o panorama da violência urbana. *Revista da AJURIS.* Vol. 34, n. 108. Dezembro/2007; BRANT, V. C. *São Paulo: trabalhar e viver.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

[25]A constatação é da pesquisa "Retratos do Presidiário Carioca", desenvolvida pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas e realizada pelo economista Marcelo Néri, com base no processamento dos dados do Censo Demográfico 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em www4.fgv.br/cps/simulador/impacto_2004/gc226.pdf. Acesso em 17.2.02008.

Retomando a análise a partir da pesquisa anteriormente relatada, não se pode olvidar que aqueles dados revelam a negação da dignidade humana a muitos daqueles que lá estão, conforme perspectiva de muito teóricos da sociologia[26], sendo mesmo impossível dissociar violência, vulnerabilidades e exclusão social, uma vez que, não raro, situações de violência estão intimamente relacionadas às desigualdades nas relações de poder[27]. É a *violência do desprezo*[28].

Os dados da pesquisa Retratos do Presidiário Carioca demonstram que grande número dos encarcerados são jovens e entre pardos/negros estão justamente aqueles que têm a menor escolaridade, ou seja, as menores oportunidades de vida. Ter em apenas um pequeno universo de 10 mil brasileiros encarcerados um percentual de 80,3% com baixa escolaridade e 16,3% analfabetos, evidencia a extensão do problema social que a falta ou a inadequada escolaridade pode gerar e a injustiça que ela inexoravelmente desenvolve.

Some-se a esse resultado o número de analfabetos funcionais, hoje 75% da população brasileira[29], o que significa dizer que apenas 25% da população brasileira sabe ler e escrever e é capaz de utilizar a leitura e escrita, além das habilidades matemáticas básicas, para fazer frente às demandas de seu contexto social, bem como para continuar o seu aprendizado e o seu desenvolvimento ao longo da vida.

Muitas vezes, atribuímos à fatalidade fatos que, na verdade, são injustiças, pois não precisariam acontecer ou poderiam ser minoradas se tivesse havido a intervenção eficaz do ser humano. Se achamos que todos os problemas de violência são uma fatalidade, é porque ainda não percebemos o quanto todos somos responsáveis

[26]Vide autores citados na nota 23.
[27]ABRAMOVAY, Miriam. *A Violência nas Ruas: Absenteísmo e Fracasso Escolar.* Disponível em: www.ucb.br/observatorio/docs/noticias/PaperEspanha15.07.doc. Acesso em 19.2.2008.
[28]ZALUAR, Alba e LEAL, Maria Cristina. Violência extra e intramuros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* Vol. 16. Fevereiro, no. 45, ano 2001, p. 145-164, citando Brant, *op cit.,* lembram que a violência pode representar a negação da dignidade humana.
[29]Segundo dados recentes do Instituto Paulo Montenegro (2005), apenas 25% da população é alfabetizada plenamente. Disponível em www.ipm.org.br/. Acessado em 10.2.2008

por eles; não percebemos o quanto todos contribuímos, ainda que inconscientemente, para a manutenção do *statu quo*[30].

A *violência do desprezo,* fruto indesejado da carência de efetivas oportunidades de transformação do indivíduo, pode ser combatida com uma educação básica de qualidade, voltada para a preparação das escolhas de vida que inevitavelmente temos todos que fazer. Se fatalidade distingue-se de injustiça, quando, frente àquela, nada pode ser feito, reduzir o nível da violência do desprezo entre jovens está em nossas mãos. Este sim será um trabalho de justiça que não se pode mais adiar. Impõe-se reconhecer que, nos tempos atuais, a distinção entre uma (fatalidade) e outra (injustiça) está na nossa disposição e capacidade para agir ou não agir, culpar ou absolver, ajudar ou aliviar, compensar aqueles que sofrem os efeitos de uma ou de outra, ou, apenas, fugir, deixando que as coisas simplesmente aconteçam[31]. Por tudo que a sociedade brasileira hoje vivencia, convenhamos, não será uma boa escolha ficar de braços cruzados.

Na verdade, há uma espécie de dirigismo internacional, uma rede que aglutina todos os povos e se move a um denominador comum, onde todos são colocados no mesmo ponto de partida e lançados para lograr, de acordo com sua vontade e possibilidade pessoal, a forma de vida escolhida. Estamos inexoravelmente enredados nela.

[30]SHKLAR, Judith N. *Op. cit.*, p. 51.
[31] SHKLAR, Judith N. *Op. cit,* p.2.

2.1. A Declaração do Milênio das Nações Unidas

A cidadania, calcada na dignidade e singularidade do ser humano, toma vulto no cenário internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948[32]. Em 1966, a Declaração incorporou aos direitos civis e políticos, os econômicos, sociais e culturais, daí emergindo dois pactos: um sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e outro sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Embora o Brasil só tenha ratificado os referidos Pactos em 1992, incorporando-os à ordem jurídica nacional pelos Decretos números 591 (PIDESC) e 592 (PIDCP), ambos de 07 de julho, o Constituinte de 1988 já concebera uma Carta pautada na implementação de direitos sociais, reconhecendo o movimento em prol do homem, enquanto núcleo da sociedade, no cenário internacional[33]. É fato que, ao aderir aos Pactos, o País ratifica a obrigação de implementar medidas para realização desses direitos.

O dever jurídico[34] que, então, passa a ser imposto ao Estado por força do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem, de pronto, duas conseqüências: 1ª) a adoção de medidas para obter progressivamente a realização desses direitos; e 2ª) o não retrocesso diante dos direitos já concedidos.

A relevância desse dever com relação aos direitos sociais vai dar guarida ao que se pode denominar de realinhamento constitucional. Vai-se percebendo hodiernamente uma grande sinergia entre órgãos nacionais e internacionais para a implementação imediata de alguns desses direitos, em especial ao da educação básica,

[32]O Brasil, como Estado-membro, está vinculado aos anseios desta Declaração, que tem por foco o ser humano, o cidadão.

[33] PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.,* p. 260.

[34]O dever jurídico do Estado pressupõe a compreensão do ser humano como sujeito de direito. Esta qualidade que o direito subjetivo lhe atribui apresenta-se como uma posição concreta de vantagem, individualmente considerada, resultante de afetação de meios jurídicos hábeis para permitir a realização de fins que a ordem jurídica aceita como dignos de proteção, conforme ensina ASCENSÃO, J.O., *Op. cit.,* p. 79.

num esforço de se tornar universal o seu reconhecimento a todo e qualquer ser humano[35].

2.2. A Educação Básica como Objetivo do Milênio

Esse propósito internacional vai se revelar na Declaração do Milênio de 2000 das Nações Unidas, que traz oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio a serem alcançados pelas nações até o ano de 2015. Esta Declaração, ratificada pelo Brasil e por outros 147 Chefes de Estado e Governo, representando 189 países, tem por foco melhorar a vida de todos os habitantes do planeta no século XXI, sendo esses Objetivos assim apresentados:

> *1º) erradicação da extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a que sofre de fome;*
>
> *2º) atingimento do ensino básico universal, garantindo que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico;*
>
> *3º) promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, eliminando a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015;*
>
> *4º) redução da mortalidade de crianças menores de cinco anos, em até dois terços, entre 1990 e 2015;*
>
> *5º) melhoria da saúde materna, reduzindo em três quartos, entre 1990 a 2015, a taxa de mortalidade materna;*

[35] A respeito ler LAFER, Celso, *A ONU e os direitos humanos.* Disponível em www.scielo.br. Acesso em 15.5.2007 e, também, em Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005, Racismo, pobreza e violência. PNUD. Disponível em www.pnud.org.br/rdh/. Acesso em 10.2.2007.

6º) combate ao HIV/AIDS, a malária e outras doenças, detendo a propagação daquele e a incidência desta e outras doenças até 2015, começando, até esta data, a inverter a tendência atual;

7º) garantia da sustentabilidade ambiental, integrando os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e revertendo a perda de recursos ambientais, bem como reduzindo pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura, alcançando, até 2020, uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados; e, por fim,

8º) estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento, avançando no sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras previsíveis e não discriminatórias, atendendo às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e, também, daqueles sem acesso ao mar. Integram-se às metas:

a) o tratamento global do problema da dívida dos países em desenvolvimento, para o qual se sugere medidas nacionais e internacionais, de modo a torná-la sustentável a longo prazo;

b) a formulação e execução de estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo;

c) o acesso, em cooperação com as empresas farmacêuticas, a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento;

d) o acesso, em cooperação com o setor privado, aos benefícios das novas tecnologias, em especial as de informação e de comunicações.

A adoção da Declaração do Milênio pelo Brasil marcou um momento decisivo, que transcende governos e projeta o País a uma rede interligada de Estados irmanados em uma cooperação global para o desenvolvimento humano no século XXI.

Ela estabeleceu, no âmbito de uma única estrutura, os desafios centrais enfrentados pela humanidade no limiar do novo milênio, esboçando a resposta a esses desafios e estabelecendo medidas concretas para medir o desempenho mediante uma série de compromissos, objetivos e metas inter-relacionados sobre desenvolvimento, governabilidade, paz, segurança e direitos humanos. Nela se aclaram o papel e as responsabilidades comuns e individuais das partes-chave ao processo: dos governos, ao alcançar e permitir atingir os objetivos e meta; da rede de organizações internacionais, ao aplicar seus recursos e experiências da forma mais estratégica e eficaz possível, e ao apoiar e sustentar os esforços dos parceiros em nível mundial e interno dos países; dos cidadãos das organizações da sociedade civil e do setor Privado, ao se engajarem plenamente nesta tarefa pioneira, e ao colocar em curso sua capacidade singular de fomentar a motivação, a mobilização e a ação.

2.2.1. A Ordem Jurídica Interna e a Implementação dos Objetivos do Milênio

O Brasil rege-se em suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos e pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, II e IX, da CF), alçando os tratados internacionais, submetidos a um processo legislativo próprio, à categoria de norma fundamental (art. 5º, §3º, CF). Portanto, há na ordem jurídica mecanismo próprio a absorver os objetivos da Declaração, observadas as peculiaridades do País levantadas por uma avaliação conjunta (Nações Unidas e o Governo Brasileiro).

É fato que, na hipótese, duas questões podem apresentar-se. Seriam os deveres específicos do Brasil para com os direitos sociais obra de um dirigismo internacional? Como dirimir o conflito entre essas políticas internacionais (arts. 4º, incisos II e IX e 5º, §3º, ambos da CF) e o princípio democrático (art.1º, da CF)?

Esses questionamentos trazem à tona o debate dicotômico do universalismo *versus* relativismo, o qual tinha ficado para trás por ocasião da elaboração do texto da Declaração dos Direitos do Ser humano das Nações Unidas, em 1948[36].

Naquela oportunidade, firmou-se o entendimento de que o acordo entre culturas diferenciadas somente seria possível em torno de um conjunto de direitos mínimos e, principalmente, de mecanismos de controle da observância dos direitos proclamados pelos Estados signatários da Declaração, ficando, portanto, vedada a possibilidade de haver uma fundamentação universalmente aceita quanto aos direitos humanos.

Todavia, hoje, a questão da legitimação dos direitos humanos ganha fôlego e volta com muita força ao cenário social, político e jurídico mundial, não sendo diferente no Brasil, aqui especialmente porque o sistema protetivo dos direitos humanos[37] mostrou-se ineficaz à promoção da cidadania social e econômica, princípio fundamental do Estado, trazendo de volta à arena o delicado problema do universalismo em contraposição ao relativismo[38].

O problema da adequação do Direito a valores e idéias aceitas pela comunidade não pode ser olvidado quando se pretende fixar deveres específicos ao Estado apoiados em compromissos internacionais por ele assumidos, sob pena de não se legitimar o processo de justificação da Constituição e seus princípios fundamentais.

DIOGO DE FIGUEIREDO[39] pontua que *a substância da legitimidade está na axiologia que suporta um sistema juspolítico; o conjunto de valores que, aceitos, é capaz de gerar um onímodo poder social que, até certo ponto, poderá minimizar o exercício de sua expressão física – a força*. O que leva à compreensão de que o processo de legitimação dos direitos humanos como categoria universal de

[36]Tinha-se como ponto pacífico que a questão dos direitos humanos deveria ficar adstrita aos mecanismos garantidores desses direitos, tendo em vista que não poderia haver uma concordância a respeito dos fundamentos dos direitos humanos entre concepções religiosas, culturais e políticas diversas da natureza da pessoa humana e da sociedade.
[37]Mais voltado à garantia das liberdades públicas.
[38] PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.,* p. 141/13.
[39] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade.* Rio de Janeiro: Forense, 1991, p.5.

direitos deve estar ligado a uma argumentação racional, com elementos válidos universalmente.

Do ponto de vista jurídico, esta argumentação vai guardar relação direta com a lógica jurídica, de forma a considerar os princípios e as normas contidas na Constituição. A análise da estrutura lógica das normas e do ordenamento jurídico, aliada ao estudo das argumentações, vai conduzir à construção de um silogismo que poderá justificar a adoção das políticas internacionais tendentes à implementação de direitos econômicos, sociais e culturais.

Assim, para uma argumentação tendente à legitimação dos direitos elencados na Declaração do Milênio, tomam-se os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), apresentando-os em forma de premissas; por exemplo, considerando o 1º ODM, há de se dar a conhecer as causas e conseqüências que a extrema pobreza e a fome trazem para a sociedade e as formas possíveis de sua redução pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a que sofre de fome.

Uma vez escolhida a forma entre as formas possíveis de concretização desses ODMs, tem início o efetivo processo de argumentação, quando se deverá lançar mão dos valores universais como, por exemplo, o da Justiça, como instrumento de persuasão[40]. É importante que se esclareça que o uso argumentativo supõe que as emissões lingüísticas fracassem ou tenham êxito segundo possam se apoiar em razões, argumentos ou provas[41].

---

[40] ATIENZA, Manuel. *As razões do direito. Teorias da argumentação jurídica.* São Paulo: Landy, 2003, p. 65.

[41] Veja-se, por exemplo, os argumentos lançados para alguns Programas Sociais brasileiros: "***Fome Zero -*** *É o eixo condutor das ações sociais do governo, mais diretamente voltadas para assegurar o direito humano à alimentação e que possibilitem melhores condições de vida. O programa envolve o Estado e toda a sociedade, buscando a inclusão sem caráter assistencialista. A fome passou a ser tratada como uma questão política e não mais como uma fatalidade individual. O Fome Zero, entre outras ações, é composto pelo Bolsa Família e os programas de Segurança Alimentar e Nutricional;*" e "***Bolsa Família -*** *O programa objetiva a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência de renda e da promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação. Unifica todos os programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, beneficiando, dessa forma, um número maior de pessoas*;". Disponível em www.presidencia.gov.br/principais_programas/cidadania/, acesso em 30.8.2007.

Nessa linha da argumentação, admite-se que as providências concretas para a implementação de uma política internacional de educação básica possa receber os influxos de um dirigismo internacional.

Quanto à segunda questão –– eventuais conflitos entre políticas internacionais e o princípio democrático[42] –– restou pacificada com a inclusão do §3º ao artigo 5º, Constituição Federal, efetivada pela Emenda Constitucional número 45/2004, vez que elevou ao patamar de emendas constitucionais os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional, respeitado o procedimento constitucional estabelecido[43].

2.2.2. Os Objetivos do Milênio no Cenário Brasileiro

A avaliação conjunta realizada em 2005 pela equipe local das Nações Unidas (*United Nations Country Team - UNCT*) e o Governo brasileiro[44] reconheceu o enorme potencial do País, embora muitas fossem suas dificuldades e sérios os desafios que se lhe impõem.

Parte do grupo dos países mais populosos do mundo, com quase 180 milhões de habitantes[45], o Brasil tem evidenciado de maneira contínua as conseqüências da exclusão social oriunda dos altos índices de desigualdades de renda nacional. O relatório dessa avaliação conjunta (Governo brasileiro e UNCT)[46] revelou que não somos um País pobre, mas extremamente injusto e desigual, sendo grande o número de pessoas pobres. A grande maioria dessas pessoas vive em áreas urbanas, o que condiz com a realidade de um país eminentemente urbano. Entretanto, a proporção de pessoas pobres nas áreas rurais é mais de duas vezes superior à proporção de pessoas pobres em áreas urbanas. A maioria dos pobres em áreas rurais, assim como dos mais pobres entre os pobres, é encontrada predominantemente no Nordeste, onde também se vêem os

[42]Como se sabe, o princípio democrático acha-se consagrado no art.1º, sendo ele concretizado por diversos outros artigos espalhados pelo texto constitucional.
[43]Aprovação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.
[44]Disponível em *www.onu-brasil.org.br/doc/CCABrasil2005_por.pdf.* Acesso em 30.5.2007.
[45]Dado absoluto da população Brasileira: 173.966.052. Fonte: PNAD/IBGE-2003.
[46]Disponível *em www.onu-brasil.org.br/doc/CCABrasil2005_por.pdf.* Acesso em 30.5.2007.

níveis mais elevados de desigualdade. A pobreza também é consideravelmente mais elevada na população negra. Essas diferenças são encontradas em todos os setores e refletidas em níveis mais baixos de renda e educação, piores condições de saúde e de emprego e níveis mais altos de desnutrição entre os nordestinos, os negros e a população rural[47].

Ao lado das distorções sociais que se verificam no País, com ilhas de excelência de um lado e um mar de economia de massa e manchas de miséria reveladoras da desigualdade social, política e econômica de outro, há, ainda, de se destacar o alto índice de alfabetismo funcional, alcançando 75% da população[48]. Esta espécie de alfabetismo revela a limitação de muitos, que não conseguem utilizar o conhecimento básico obtido em leitura/escrita e nas habilidades matemáticas para fazer frente às demandas de seu contexto social ou mesmo para continuar o seu aprendizado e o seu desenvolvimento ao longo da vida. Esses destaques servem para demonstrar que há uma nítida relação entre a educação básica e a pobreza/riqueza de um País.

Segundo o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2005, foram 33.282.663 matrículas no ensino fundamental, sendo aproximadamente 90% em escolas públicas. O contraste vem com apenas 2.471.690 concluintes e 2.314.490 afastados por abandono, no mesmo período e na mesma etapa educacional (ens. fundamental/2005) [49]. Pelo baixo aproveitamento verificado, constata-se o crescente número de analfabetos funcionais. Mascara-se a estrutura básica da formação do indivíduo, que é a educação fundamental, impedindo-o de decidir o uso que poderia fazer em sua vida dos recursos humanos institucionalmente garantidos. É fato que o analfabetismo[50] foi reduzido em

[47]Disponível em *www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_amostra.shtm.* Acesso em 30.5.2007.
[48]Segundo dados recentes do Instituto Paulo Montenegro (2005), apenas 25% da população é alfabetizada plenamente. Disponível em *www.ipm.org.br.* Acesso em 10.2.2008
[49]Disponível em www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp. Acesso 10.2.2008.
[50]Compreendido em sua expressão mais rudimentar como aquele que leva o indivíduo a realizar operações básicas com números e ler preço de produtos ou anotar números de telefone.

cerca de cinco vezes, comparando-se os censos de 1940 a 2000, passando de 56,8% para 12,1% no período, segundo dados do IBGE[51].

Em contrapartida, o rendimento médio real dos ocupados no período que mediou 1998 a 2004 registrou um decréscimo, conforme se vê da **Tabela 2,** pelos dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) [52]:

Tabela 2

Rendimento Médio Real dos ocupados (em reais de janeiro de 2004)

Ano	Rendimento
1998	1.017,50
1999	980,33
2000	948,67
2001	923,67
2002	898,50
2003	803,17
2004	810,17

Fonte: DIEESE

Esses dados nos levam a uma verdade impactante: a educação básica que está sendo oferecida não concede ao indivíduo o gozo da igualdade de oportunidades necessárias a que ele possa fazer suas escolhas no desenvolvimento de sua vida. Falta qualidade na educação básica oferecida para que ela efetivamente possa atender ao mister da transformação do indivíduo em cidadão.

Vivemos hoje no Brasil um paradoxo: temos uma baixa taxa de analfabetismo, mas, em contrapartida, segundo pesquisa INAF[53], realizada em 2005, uma alta taxa de alfabetismo rudimentar. Isto implica dizer que grande parte da população tem baixa escolaridade, fruto de um serviço público educacional ineficaz. Inevitável concluir que a criação de uma nova espécie de alfabetização (funcional) não serve para minorar o problema da falta de igualdade de oportunidades, mas, de outra

[51]Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 20.2.2008.
[52] Disponível em www.dieese.org.br. Acesso em 20.2.2008.
[53] Indicador de Alfabetismo Funcional. Disponível em www.ipm.org.br. Acesso em 20.2.2008.

forma, para aumentá-lo, pois a sensação de falta de respeito para com o tempo daquele indivíduo soa-lhe como desprezo da sociedade àquele meio que lhe sinalizava como uma oportunidade na vida.

Hoje, tem-se que a educação básica no País enfrenta problemas incipientes, que produzem intenso reflexo no sistema como um todo, valendo nomear *(i)* a baixa qualidade dos sistemas de ensino (tanto público, quanto privado), causadora do desinteresse e da apatia social do indivíduo; e a *(ii)* falta de infra-estrutura das instituições de ensino.

Diante desse quadro, pode-se dizer que o diagnóstico prévio da situação nacional promovido pelas Nações Unidas (*United Nations Country Team* - UNCT) e o Governo brasileiro pode ser tratado com uma melhora substancial na prestação do serviço educacional. Aduza-se que dos oito, três dos Objetivos do Milênio poderão ser alcançados de forma mais duradoura com a educação básica[54]: erradicação da extrema pobreza e a fome; a universalização do ensino básico a ambos os sexos; e a promoção da igualdade de condições entre os sexos e a autonomia das mulheres, eliminando a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário. Em outras palavras, implica dizer que com apenas uma política pública voltada à educação básica é possível alcançar três objetivos concomitantemente[55].

Regulamentando a educação escolar evidenciada no artigo 205 da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-9.394/1996), em seu artigo 21, desmembra-a em duas partes: a) educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e b) educação superior. Em um primeiro momento, a Carta Magna impôs ao Estado a implementação

[54] 1º a 3º Objetivos do Milênio.

[55] HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes,* ano XXI, n. 55, novembro de 2001. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 30.11.2007. A autora não descarta a importância da concepção do Estado na elaboração das políticas (públicas) sociais. Aduz ela que, *numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo competitivo frente à ordem mundial globalizada.* Esse pensamento, de fato, robustece a idéia de que uma política (pública) social na área da educação não pode deixar de considerar as questões internas que se vivenciam no País, sob pena de se instituir soluções para conflitos que não são os reais.

obrigatória e universal apenas do ensino fundamental, que tinha duração de oito anos, sendo obrigatório e gratuito na escola pública e com o objetivo de formar o cidadão, nos termos do artigo 32 da lei reitora da matéria. Seu artigo 208, inciso I, estabelecia que *o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.* Nessa primeira fase, apenas o ensino fundamental, como obrigatório, constituía direito público subjetivo[56], nos termos do parágrafo primeiro do mesmo artigo. Esta conformação constitucional, aliada à definição infraconstitucional do ensino fundamental (art. 32, da LDB) marcou a educação fundamental, iluminando-a com o princípio da dignidade da pessoa, fundante da ordem jurídica[57]. Em outras palavras, a educação fundamental adquiriu o *status* de direitos de liberdade, no que concerne à parcela mínima sem a qual o ser humano não sobrevive[58] e a qual, se lhe for dada, permite o exercício pleno de outras liberdades[59].

Mas ainda era pouco. O ensino fundamental compunha apenas uma parte da educação básica, na época oito anos. Logo se percebeu que este período não era suficiente para formar o cidadão.

Nessa trajetória expansionista do direito à educação básica, conforme definida pela LDB, foi de grande importância a interpretação ampla dada pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 208. A Suprema Corte, no caso do Município de Santo André (SP) *versus* Ministério Público do Estado de São Paulo[60], invocando a preocupação de CELSO LAFER[61] –– para quem o direito à educação exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a exigência de solidariedade social, e pressupõe, de outro, a

[56]DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva,* 18(2), 113-118, 2004. Bem evidencia a autora que *o reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente.* Todavia, em sendo a educação um direito social, o seu objeto deve ser implementado pela realização de política pública, estendendo-se a titularidade do direito aos grupos vulneráveis.

[57]BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana.* Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 249.

[58]TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição.* Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 133

[59]LIMA, Maria Cristina de Brito. *A educação como direito fundamental.* Rio de Janeiro: Lumen juris, 2003, p. 31/32.

[60]Recurso Extraordinário 410715 / SP.

[61]*A reconstrução dos direitos humanos.* São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 127, 130/131.

asserção de que a dignidade humana, enquanto valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, só se afirmará com a expansão das liberdades públicas, quaisquer que sejam as dimensões em que estas se projetem ––, entendeu que:

> *A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola. Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das crianças de zero a seis anos de idade, o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.*

Esse posicionamento da Suprema Corte inspirou a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, a qual não só sustenta o modelo de financiamento da educação, como também expande aquela concepção inicial da Emenda Constitucional 14/1996[62], adotando como básica a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, nos moldes do artigo 21, I, da LDB (9.3.94/1996) [63], buscando, assim, garantir o mínimo de dezoito anos de formação para o indivíduo[64]. Fixados estes marcos, importante agora discutir como alcançá-los.

---

[62]A EC/14, de 1996, criou o FUNDEF, tendo por meta o financiamento apenas do ensino fundamental.

[63] De acordo com a LDB, a educação infantil é oferecida em creches (dos 0 aos 3 anos de idade) e em pré-escolas (dos 4 a 5 anos de idade); o ensino fundamental obrigatório de nove anos (dos 6 aos14 anos de idade) e o ensino médio de três anos (dos 15 aos 18 anos de idade). O conteúdo de cada uma dessas etapas da educação encontra-se delineado pelos artigos 29; 32 e 35 da LDB.

[64]É interessante observar, como bem acentua PEREIRA, Jane Reis Gonçalves, *Interpretação constitucional e direitos fundamentais.* Rio de Janeiro:Renovar, 2006, p. 61, que, *em países como o Brasil, onde o desenvolvimento social e a educação política ainda são precários, a interpretação constitucional feita pelas Cortes vem desempenhando um papel cada vez mais relevante nas democracias contemporâneas*. E se de um lado o diálogo constitucional entre as Cortes e a sociedade civil é um dos mais importantes caminhos para a legitimação democrática do Poder Judicial, de outro

3. DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM PROCESSO

A Constituição Federal deu início a uma reengenharia nas relações do Estado com a sociedade, buscando transferir maior competência aos Estados e Municípios, porque entes Federados mais próximos dos cidadãos e, por conseguinte, mais aptos a concretizar seus anseios na comunidade, alavancando a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Contudo, esse processo de descentralização por ela iniciado ainda está em curso, não se podendo deixar de reconhecer que se trata de um modelo complexo, que não se realiza com a simples transferência de poder de decisão e execução.

O setor da educação, entre aqueles da área social, é o mais descentralizado, talvez porque esse processo tenha tido início antes mesmo da Carta de 1988[65]. E essa trajetória se intensifica na medida em que amadurece a compreensão do papel do Poder Público na formação inicial do indivíduo. O artigo 211, §§2º e 3º, da Constituição Federal, atribui atuação prioritária na educação infantil[66] e ensino fundamental[67] aos Municípios e o ensino fundamental e médio[68] aos Estados. A seu

ele também serve para instigar o Poder Legislativo a implementar os anseios da sociedade, como, no caso, a ampliação da educação básica obrigatória.

[65]AMARAL SOBRINHO, José. *Descentralização da educação básica: lições da experiência. In* Texto para Discussão nº 362, do IPEA. Disponível em www.ipea.gov.br/pub/td/autor090.html. Acesso em 28.2.2008.

[66]Definida pelo artigo 29, da LDB, como a primeira etapa da educação básica, que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

[67]Definido pelo artigo 32, da LDB, como obrigatório, com duração de 9 anos, tendo por objetivo a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

[68] Definido pelo artigo 35, da LBD, como a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, e com a finalidade de consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; de dar preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; de aprimorar o educando como pessoa, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e, por fim, de compreender os fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

turno, os Estados e os Municípios incumbiram-se de criar seus Conselhos de Educação, de definir suas estratégias, de alocar os recursos, de acompanhar a execução orçamentária, de estabelecer os salários dos professores, de arcar com as despesas correspondentes e de ampliar suas respectivas redes de ensino. Contudo, muitas outras nuances vão se inserir nesta jornada da educação básica.

Em janeiro de 1995, AMARAL SOBRINHO[69], em estudo desenvolvido no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e com apoio do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público – DESEP/BIRD, classificou os problemas enfrentados pela educação básica em processo de descentralização como sendo de quatro naturezas: cultural, gerencial, institucional e social.

O cultural se manifesta na dificuldade que os entes federados têm de buscar soluções próprias para o desenvolvimento da educação na sua esfera de atuação. Eles mantêm uma espécie de relação umbilical com a União, mesmo cientes da sua autonomia política. Ressalta o pesquisador que *embora o sucesso do sistema educacional e da escola dependa, em parte, de situações externas de natureza econômica e social (pobreza, migração, dificuldades de comunicação, etc.), muitos municípios ainda não se colocaram como objeto de análise, ainda não analisaram como estão gerindo o sistema de ensino e a escola e as alternativas que estão ao seu alcance para melhorá-los.*

O segundo está relacionado à precária capacidade gerencial de muitos Municípios, que não conseguem, por falta de dados e de indicadores, dimensionar e analisar a sua realidade, bem como não têm conhecimento do processo de ensino/aprendizagem, da interdependência que existe entre os vários componentes do sistema educacional, além de desconhecerem os espaços institucionais; com isso, acabam por transferir responsabilidades que são suas[70].

[69] *Op. cit.*

[70] Faltas e repetências podem ser evitadas em escolas rurais, por exemplo, se for respeitada a cultura local, como o período de colheita. O autor ressalta que o calendário escolar é elaborado diretamente pelo ente

O problema institucional está ligado a três fatores: a escassa participação do cidadão na administração da educação; a descontinuidade administrativa e a ausência de integração entre os Estados e Municípios no provimento do ensino, havendo desnecessária concorrência e latente desorganização.

Por fim, o problema social que consiste na ausência de conscientização da importância da educação para a mobilidade social do indivíduo. Muitas cidades não têm perspectivas econômicas a curto prazo, o que dificulta a compreensão do cidadão quanto à necessidade da educação básica para o seu desenvolvimento pessoal.

Passados mais de dez anos deste estudo, muita coisa mudou, novos problemas surgiram, alguns novos Municípios surgiram[71], e a qualidade do ensino oferecido piorou. Hoje, sabe-se que a descentralização implica em propostas de gestão cujas essências são uma repulsa a formas nas quais há um centro decisor onipotente, de onde emanam todas as deliberações, seja para o funcionamento de certos órgãos ou organizações, seja em relação à concepção e/ou à execução de políticas[72]. Há, portanto, aqui um campo fértil para se buscar soluções específicas para o problema da educação básica no Brasil, que não se resume mais em levar crianças/jovens à escola ou ensinar adultos a ler e escrever, para reduzir a taxa de analfabetismo. O mais premente desafio da educação hoje é o de oferecer uma educação básica de qualidade[73], capaz de transformar o indivíduo em cidadão apto a decidir que uso fazer em sua vida dos recursos institucionalmente garantidos.

federado, que pode e deve adequar-se às peculiaridades de cada região. A lei define o número de dias letivos a serem cumpridos, mas não as datas de seu início e término.

[71]Em 2006 o IBGE catalogou 5.564 Municípios brasileiros, contra 5.507 em 1996. Disponível em www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia /default_territ_int.shtm. Acesso em 10.3.2008.

[72]MENEZES, Raul Miranda. *Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira.* Em Aberto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Brasília. V. 18, nº 74, p. 58-71. Dez.2001.

[73]SCHWARTZMAN, Simon. *Op cit.* p. 481/504, calcado em dados extraídos do PNAD, do MEC, do IBGE e do FUNDEF, o autor aduz que *os problemas centrais da educação básica brasileira são a má qualidade do ensino, a iniqüidade que persiste no acesso à educação de melhor qualidade, o atendimento a jovens e adultos que não conseguem completar sua educação e a questão da relevância e pertinência dos conteúdos da educação para a vida das pessoas.*

Para além da responsabilidade administrativa que o processo de descentralização da educação impôs aos entes federados, há também a necessidade de controlar melhor os gastos públicos. A alocação adequada e o acompanhado dos recursos empregados tornam-se importantes mecanismos de combate à ineficiência administrativa. Urge, portanto, racionalizar o uso desses recursos e maximizar os resultados da educação, em resumo, impõe-se racionalizar o gasto público com a educação básica, a fim de que se possa oferecê-la com melhor qualidade e mais quantidade. RAUL MENEZES[74] aduz que há diversas maneiras para essa racionalização, destacando-se três, em especial: *(i) a desburocratização da transferência de recursos destinados à educação básica, tornando-se mais ágil o processo; (ii) a regionalização, aplicando-se um maior volume de recursos em determinadas localidades, no intuito de sanar as disparidades em termos de desenvolvimento socioeconômico entre as regiões brasileiras; e, por fim, (iii) a delegação da responsabilidade pela prestação do serviço público de educação básica para a sociedade civil organizada e para a iniciativa privada, passando o mercado a ser o agente e, conseqüentemente, o regulador do atendimento de demandas sociais, como alternativa ao dirigismo estatal*. As duas primeiras estão relacionadas ao modelo de financiamento da educação básica e a última a uma forma eficiente de gestão administrativa de serviços públicos. Aquelas encontram no atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) sua adequação, enquanto a terceira, delegação da prestação do serviço público de educação básica, exige análise jurídica mais complexa, que, entretanto, não poderá ocorrer sem antes avaliarmos o desempenho do Poder Público na prestação da educação básica.

Pela importância do FUNDEB, enquanto modelo de financiamento específico da educação básica, mister se faz, primeiramente, uma detida análise dos mecanismos que lança mão para promover uma célere transferência e regionalização dos recursos financeiros em questão.

[74] *Op.cit.*, p. 62.

3.1. A Desburocratização da Transferência e a Regionalização dos Recursos Destinados à Educação Básica: O FUNDEB

Superando as experiências negativas com a operacionalização irresponsável do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a Emenda Constitucional 53/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando não só a cobertura anterior, mas também os mecanismos institucionais de segurança jurídica. A implantação do FUNDEB foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e está sendo realizada de forma gradual, devendo alcançar a plenitude em 2009, quando funcionará com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial, ou seja, 47 milhões de alunos, e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar de 20% de contribuição.

O FUNDEB apresenta-se como um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, e constituído, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de: *(i)* Contribuição de Estados, DF e Municípios, de: (*i.a)* 16,66 % em 2007; *(i.b)* 18,33 % em 2008 e *(i.c)* 20 % a partir de 2009, sobre: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp e Desoneração de Exportações (LC 87/96); *(ii)* Contribuição de Estados, DF e Municípios, de: *(ii.a)* 6,66 % no 1º em 2007; *(ii.b)* 13,33 % em 2008 e *(ii.c)* 20 % a partir de 2009, sobre: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; Quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR; Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa complementação do Governo federal está definida da seguinte forma: 2,0 bilhões de

reais em 2007; 3,0 bilhões de reais em 2008; 4,5 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.

Com uma engenharia institucional e financeira de elevada complexidade, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei 11.494, de 20.6.2007[75] –– em vigor desde 1º de janeiro de 2007 e vigência prevista para o ano de 2020 ––, a qual, por estabelecer a faixa de variação para os fatores de diferenciação a serem especificados anualmente, concede ao Fundo vantagens diferenciadas em relação ao antigo FUNDEF, permitindo *(i)* maior flexibilidade na gestão dos seus recursos, adequando os gastos às necessidades efetivas; *(ii)* um acompanhamento dinâmico da evolução da aplicação dos seus recursos; e *(iii)* maior legitimidade na articulação de representantes de todas as esferas de Governo na determinação dos fatores de diferenciação. Além do que o novo Fundo propõe-se também a atender um maior número de faixas relativas a etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, favorecendo uma aplicação mais efetiva do recurso público.

A disponibilização dos recursos é feita aos Estados e Municípios pelo Tesouro Nacional e pelos órgãos fazendários estaduais, de forma periódica e automática, sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim, através de créditos em conta específica de cada ente competente junto ao Banco do Brasil. E como se trata de repasses constitucionais, sem autorizações ou convênios, a regularidade das transferências é garantida na mesma periodicidade em que são creditados os valores das fontes que constituem o Fundo (IPM, FPE, ICMS, IPIexp, LC 87/96, ITCMD, IPVA e ITR), sem atrasos.

A base da distribuição dos recursos é o número de alunos matriculados, de acordo com os dados do Censo Escolar elaborado pelo INEP junto às redes de educação municipal e estadual, observada a escala de inclusão estabelecida pelo artigo 31, §2º da lei regulamentadora, que estabelece *(i)* a cobertura total das matrículas do ensino fundamental regular e especial público no ano de 2008; *(ii)* 1/3

[75]Esta lei é fruto da conversão da medida provisória nº 339, de 29.12.2006, a qual teve sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias, a partir de 3 de abril de 2007, tendo em vista que sua votação não tinha se encerrado nas duas Casas do Congresso Nacional em finais de março de 2007.

(um terço) da cobertura das matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos no ano de 2008, 2/3 em 2009 e a totalidade a partir de 2010.

A regulamentação do FUNDEB nos moldes da Lei 11.494/2007 efetivamente trouxe uma melhoria na transferência, na gestão, no acompanhamento da utilização, no controle social, na comprovação e fiscalização dos recursos destinados ao financiamento da educação básica, demonstrando, assim, possibilidade de suplantar os obstáculos enfrentados e muitas das vezes sucumbidos pelo antigo FUNDEF. Os mecanismos de controle e transparência são bem definidos (arts. 24 a 30, Lei 11.494/07), tendo sido, ainda, aperfeiçoada a participação da sociedade civil no controle social da aplicação dos recursos que o compõe, o que permite uma maior participação popular no acompanhamento do gasto público.

Esse passo na desburocratização da transferência dos recursos destinados à educação básica nos termos da Lei 11.494/2007 não só abre espaço à intervenção judicial nos casos de malversação da verba[76], como também permite o aperfeiçoamento desse investimento social por meio de outras formas de gestão administrativas[77]. Em uma só frase, a transparência na distribuição dos recursos públicos para a educação básica não só promove a facilitação de sua universalização, como também incita a busca por novas formas de gestão que aperfeiçoem os mecanismos de gasto e, combatendo os problemas culturais, gerenciais, institucionais e sociais, fomente uma efetiva melhoria na qualidade de sua oferta ao cidadão. A meta é alcançar um ensino básico de qualidade a um custo adequado.

O modelo de financiamento da educação básica pública do FUNDEB, pelo mecanismo institucional com os fortes meios de controle e transparência que apresenta, é, sem dúvida, capaz de arregimentar esforços e sanar fendas por onde

[76] Como também ocorria com o antigo FUNDEF.
[77] A facilitação do processo de transferência e sua pontualidade permitem que o Poder Público possa inovar nesta seara.

outrora se esvaíram recursos públicos destinados ao então atendimento do ensino fundamental[78].

Nesse contexto, questões específicas como o cálculo para a distribuição dos recursos do FUNDEB, expressamente evidenciado pelo Anexo de sua lei regulamentadora (Anexo), a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 12) [79] e, ainda, a adoção de mecanismos de transparência e agilidade na transferência dos recursos (arts. 15/20) apresentam-se como meios ágeis e mais seguros a dar suporte às metas quantitativas e qualitativas da educação básica, previstas não só pelos arts. 10 e 21, mas em especial pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) [80].

Por outro lado, a questão da regionalização se expressa em duas vertentes, que podem e devem ser sanadas pelos novos mecanismos de financiamento da educação básica com recursos do FUNDEB: *(i)* um maior investimento em regiões de baixo desenvolvimento socioeconômico e *(ii)* a busca de soluções próprias para o desenvolvimento da educação básica na esfera de atuação de cada ente federado. Ainda relacionadas com o processo de descentralização, estas duas vertentes têm natureza social e cultural[81].

Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) revelam que o valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, no ano de 2006, guardou uma diferença negativa especialmente para a região nordeste. A **Tabela 3** a seguir, demonstra que o custo médio do aluno/ano foi de R$ 1.449,37 para a

[78]Refiro-me aos equívocos perpetrados contra o FUNDEF, os quais, naquele primeiro momento, destinavam tão somente à universalização do ensino fundamental, nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional 14/96.

[79]Composta por um representante do MEC, um dos secretários estaduais de educação e um dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do País, conforme o artigo 12, da Lei 11.494/07, e com competência para garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos; a progressividade do ensino médio; o atendimento educacional aos portadores de deficiência e a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade (art. 208, I, II, III e IV, da CF).

[80]Programa lançado pelo Executivo Federal no ano de 2007, com o propósito de investir na construção de um sistema de educação de qualidade no País.

[81] AMARAL SOBRINHO, José. *Op.cit.*

região norte, R$ 861,96 para a nordeste, R$ 1.365,94 para a centro-oeste, R$ 1.435,43, para a sudeste e R$ 1.381,34 para a sul:

Tabela 3

Valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do FUNDEF/ ano2006

UF	*Valor por aluno/ano, a ser observado no FUNDEB (art.32§1º, Lei 11.494/07)*			
	Séries Iniciais Urbanas	Séries Iniciais Rurais	Séries Finais Urbanas	Séries Finais Rurais
REGIÃO NORTE				
AC	1.685,41	1.719,12	1.769,68	1.803,39
AM	955,57	974,68	1.003,35	1.022,46
AP	1.788,43	1.824,19	1.877,85	1.913,61
PA	682,60	696,25	716,73	730,38
RO	1.272,04	1.297,48	1.335,64	1.361,08
RR	2.242,56	2.287,42	2.354,69	2.399,54
TO	1.519,02	1.549,40	1.594,97	1.625,35
REGIÃO NORDESTE				
AL	723,82	738,29	760,01	774,48
BA	744,68	759,57	781,91	796,80
CE	744,71	759,60	781,94	796,84
MA	682,60	696,25	716,73	730,38
PB	834,93	851.63	876,68	893,38
PE	863,13	880,39	906,28	923,55
PI	773,28	788,75	811,95	827,41
RN	1.190,14	1.213,95	1.249,65	1.273,45
SE	1.200,38	1.224,39	1.260,40	1.284,41
REGIÃO CENTRO-OESTE				
DF	1.754,50	1.789,59	1.842,23	1.877,32
GO	1.087,21	1.108,95	1.141,57	1.163,32
MS	1.428,86	1.457,44	1.500,31	1.528,88
MT	1.193,21	1217,07	1.252,87	1.276,73
REGIÃO SUDESTE				
ES	1.624,30	1.656,78	1.705,51	1.738,00
MG	1.093,05	1.114,91	1.147,70	1.169,56
RJ	1.206,18	1.230,30	1.266,49	1.290,61
SP	1.817,85	1.854,21	1.908,74	1.945,10
REGIÃO SUL				
PR	1.267,53	1.292,88	1.330,90	1.356,25
RS	1.487,89	1.517,65	1.562,28	1.592,04
SC	1.388,60	1.416,37	1.458,03	1.485,80

Fontes: Recursos financeiros: SIAFI, exceto o Distrito Federal, com dados do ICMS da Secretaria de Fazenda/ DF. Número de alunos: Censo escolar de 2005. Nota: Maranhão e Pará considerados o valor mínimo fixado pelo Dec. Número 5.690/2006.

Em contrapartida, o censo escolar realizado pelo INEP, no ano de 2006, mostra, na **Tabela 4,** que o número de matrículas na educação básica guardou enorme desproporção com o valor médio do aluno/ano por região. Enquanto a média do aluno/ano da região norte custava R$ 1.449,37, a região tinha um total de 5.374.166 matrículas na educação básica. Por outro lado, a região nordeste tinha 18.079.266 alunos matriculados a um custo médio de R$ 861,96.

Tabela 4

Número de Matrículas de Educação Básica, por Etapas e Modalidades de Ensino, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29/3/2006

Unidade da Federação	Matrículas de Educação Básica						
	Total	Etapas e Modalidade de Ensino					
		Ed. Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ed. Especial	Ed. de Jovens e Adultos	Ed. Profissional
Brasil	**55.942.047**	**7.016.095**	**33.282.663**	**8.906.820**	**375.488**	**5.616.291**	**744.690**
Norte	**5.374.166**	**570.580**	**3.356.716**	**755.773**	**22.780**	**638.955**	**29.362**
Rondônia	496.043	43.315	311.163	59.921	2.727	76.878	2.039
Acre	258.053	27.244	155.829	32.044	1.230	40.546	1.160
Amazonas	1.227.383	126.159	799.985	163.826	5.301	120.171	11.941
Roraima	143.357	16.843	85.127	17.085	373	22.779	1.150
Pará	2.569.777	288.121	1.589.453	370.287	8.856	307.016	6.044
Amapá	233.036	26.010	139.736	37.225	1.284	27.123	1.658
Tocantins	446.517	42.888	275.423	75.385	3.009	44.442	5.370
Nordeste	**18.079.266**	**2.242.166**	**10.887.853**	**2.692.512**	**70.028**	**2.092.227**	**94.480**
Maranhão	2.449.298	361.973	1.498.743	327.768	8.630	247.709	4.475
Piauí	1.150.474	132.533	668.217	193.313	5.527	145.985	4.899
Ceará	2.880.464	390.490	1.696.204	424.917	10.306	347.285	11.262
R.G.do Norte	1.035.636	137.072	588.241	167.971	2.910	134.795	4.647
Paraíba	1.293.149	148.739	775.045	170.123	5.700	184.474	9.068
Pernambuco	2.820.490	334.776	1.679.485	458.185	15.231	299.304	33.509
Alagoas	1.061.557	97.312	706.862	139.288	2.267	108.627	7.201
Sergipe	653.631	86.939	395.387	88.130	2.449	77.179	3.547
Bahia	4.734.567	552.332	2.879.669	722.817	17.008	546.869	15.872
Sudeste	**21.389.348**	**2.925.118**	**12.344.341**	**3.597.691**	**159.028**	**1.931.690**	**431.480**
Minas Gerais	5.258.741	557.358	3.343.922	899.730	54.034	317.260	86.437
Espírito Santo	949.285	139.838	560.219	152.412	8.916	73.501	14.399
Rio de Janeiro	4.225.696	485.893	2.425.991	731.754	26.660	473.366	82.032
São Paulo	10.955.626	1.742.029	6.014.209	1.813.795	69.418	1.067.563	248.612
Sul	**7.184.746**	**867.371**	**4.256.747**	**1.213.531**	**94.540**	**592.123**	**160.434**
Paraná	2.789.527	359.885	1.659.903	480.527	51.205	189.977	48.030
Santa Catarina	1.711.425	243.261	951.192	269.594	16.879	195.953	34.546
R.G.do Sul	2.683.794	264.225	1.645.652	463.410	26.456	206.193	77.858
Centro-Oeste	**3.914.521**	**410.860**	**2.437.006**	**647.313**	**29.112**	**361.296**	**28.934**

M.G.do Sul	703.791	84.326	433.044	100.057	6.209	75.677	4.478
Mato Grosso	927.299	93.866	578.788	156.942	7.087	86.460	4.156
Goiás	1.595.722	137.791	1.032.596	280.747	8.301	124.452	11.835
Distrito Federal	687.709	94.877	392.578	109.567	7.515	74.707	8.465

Fonte: MEC/INEP

Outra questão ligada à regionalização refere-se à superposição de oferta da educação básica, na etapa do ensino fundamental, pelo Município e pelo Estado concomitantemente[82].

A Constituição Federal atribuiu competência prioritária ao Município para o ensino fundamental (art. 211, §2º) e, também, aos Estados e ao Distrito Federal para mesma etapa da educação fundamental. A ausência de uma gestão administrativa racional permitiu que se criasse uma zona de concorrência aberta à especulação política. Dados do Censo Escolar revelam uma possível sobreposição de oferta do ensino fundamental pelo Estado e pelo Município, em nítida concorrência desorganizada, a qual certamente não vem em proveito da boa qualidade de ensino e da racionalização do custo do serviço público prestado, conforme se pode ver da **Tabela 5**:

[82]A referência que se faz não considera a divisão que muitos entes fazem na oferta do ensino fundamental da 1ª a 4ª série (anos iniciais) rede municipal e da 5ª a 8ª série (anos finais) pela rede estadual.

Tabela 5

Número de Estabelecimentos que Oferecem Ensino Fundamental Exclusivamente de 1ª a 8ª Série, por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação

Unidade da Federação	Estabelecimentos que Oferecem Ensino Fundamental de 1ª a 8ª Série										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
Brasil	**45.551**	**30846**	**14**	**9.799**	**10.926**	**10.107**	**14.705**	**1**	**2.082**	**12.533**	**89**
Norte	**5.266**	**2.114**	**4**	**911**	**799**	**400**	**3.152**	**-**	**490**	**2.650**	**12**
Rondônia	538	286	-	179	54	53	252	-	33	218	1
Acre	296	86	1	44	25	16	210	-	115	95	-
Amazonas	1.256	444	-	207	151	86	812	-	43	766	3
Roraima	192	60	1	44	8	7	132	-	105	27	-
Pará	2.173	779	2	185	416	176	1.394	-	51	1.337	6
Amapá	193	86	+	50	20	16	107	-	88	18	1
Tocantins	618	373	-	202	125	46	245	-	55	189	1
Nordeste	**16.522**	**9.111**	**1**	**2.052**	**4.108**	**2.950**	**7.411**	**1**	**198**	**7.178**	**34**
Maranhão	3.411	1.195	1	269	673	252	2.216	1	31	2.174	10
Piauí	1.437	710	-	199	307	204	727	-	5	720	2
Ceará	3.974	1.885	-	115	1.164	606	2.089	-	14	2.068	7
R.G.do Norte	921	690	-	255	237	198	231	-	36	193	2
Paraíba	901	759	-	224	321	214	142	-	29	113	-
Pernambuco	1.945	1.551	-	438	469	644	394	-	34	354	6
Alagoas	604	415	-	118	177	120	189	-	13	175	1
Sergipe	592	425	-	149	150	126	167	-	18	148	1
Bahia	2.737	1.481	-	285	610	586	1.256	-	18	1.233	5
Sudeste	**12.303**	**11.027**	**6**	**3.112**	**3.104**	**4.805**	**1.276**	**-**	**419**	**830**	**27**
Minas Gerais	3.997	3.253	3	1.512	961	777	744	-	256	485	3
Espírito Santo	847	687	-	150	337	200	160	-	34	125	1
Rio de Janeiro	2.696	2.492	3	474	770	1.245	204	-	47	147	10
São Paulo	4.763	4.595	-	976	1.036	2.583	168	-	82	73	13
Sul	**7.549**	**5.584**	**2**	**2.524**	**1.973**	**1.085**	**1.965**	**-**	**811**	**1.145**	**9**
Paraná	649	623	-	125	60	438	26	-	2	21	3
Santa Catarina	1.886	1.581	1	777	560	243	305	-	158	147	-
R.G.do Sul	5.014	3.380	1	1.622	1.353	404	1.634	-	651	977	6
Centro-Oeste	**3.911**	**3.010**	**1**	**1.200**	**942**	**867**	**901**	**-**	**164**	**730**	**7**
M.G.do Sul	836	716	-	313	230	173	120	-	9	109	2
Mato Grosso	1.342	822	-	389	282	151	520	-	91	427	2
Goiás	1.484	1.249	1	429	430	389	235	-	38	194	3
Distrito Federal	249	223	-	69	-	154	26	-	26	-	-

Fonte: Censo Escolar 2006 – MEC/INEP

As distorções mencionadas devem ser objeto de estudos técnicos pertinentes por parte da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, instituída pela Lei 11.494/2007, que entre suas

atribuições tem competência para elaborar, requisitar ou orientar sua elaboração (art. 13, IV).

É importante que se destaque o papel da Comissão Intergovernamental criada pela Lei 11.494/2007. Este é distinto daquele exercido pelos Conselhos Estaduais e Municipais, que se fixam no acompanhamento e no controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos empregados (art. 24). A Comissão dedica-se aos aspectos técnicos da consecução da educação básica de qualidade, orientando, elaborando estudos, especificando as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino (art. 13).

Portanto, é ela o órgão aparelhado não só para enfrentar a questão da regionalização em suas duas vertentes (concentração em regiões de baixo desenvolvimento socioeconômico e soluções próprias para o desenvolvimento da educação básica na esfera de atuação de cada ente federado), como também propiciar uma melhor gestão administrativa do serviço público de que se trata.

O agir institucional nesta direção, com o adequado aproveitamento dos órgãos públicos destinados à implementação da educação básica, demonstra evidente sinal de eficiência, a qual, a seu turno, pode e deve ser implementada com a substituição gradativa do papel do Estado, que deve deixar de ser executor para ser agente normativo e regulador também nesta atividade social[83].

[83] À semelhança da previsão constitucional para atividade econômica (art. 174), o Estado atua como agente normativo e regulador da educação, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

3.2. Os Princípios da Eficiência Administrativa e a Economicidade dos Gastos Públicos

Embora já militasse em favor da Administração Pública a presunção de eficiência dos atos perpetrados por seus administradores[84], o fato é que a Reforma do Estado irrompida no ordenamento jurídico nacional pela Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, gravou a eficiência entre os princípios norteadores da Administração Pública, no artigo 37, *caput*.

A inserção constitucional da eficiência, a despeito de ser taxada de pleonástica por alguns doutrinadores, tem na Constituição brasileira um sentido especial, que se pode descortinar com o retorno ao momento de sua concepção.

Calcada em patamares operacionais, a eficiência começa a ter seus contornos estudados nos Estados Unidos, entre o fim da Guerra Civil, no século XIX, e o começo do século XX, quando a indústria expandiu-se aceleradamente. Nessa época, surgiram e cresceram naquele país empresas como a Ford, General Motors, Goodyear, General Eletric e Bell Telephone, as quais estimularam estudos sobre as formas de melhorar os processos de produção. Embora a preocupação com a fabricação eficiente dos produtos já fosse muito antiga, tendo, inclusive, se acentuado durante a Revolução Industrial, o fato é que apenas as condições do início do século XX é que permitiram que essa preocupação desse origem ao primeiro evento importante na história da administração contemporânea: *o movimento da administração científica*. Atribui-se a

[84]A eficiência como conduta orientadora da atuação dos agentes públicos sempre esteve presente implicitamente no exercício da função administrativa, tanto que muitos doutrinadores mostraram-se surpresos com a sua inserção na Carta Magna. Vale aqui lembrar, por exemplo, as manifestações de duas administrativistas a respeito: FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *Curso de direito administrativo*, 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2001, pág. 63, que assim se manifestou: *"É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos. Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de "cliente", em lugar de administrado, o novo "clichê" produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência. Tais mudanças, na verdade redundam em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figurar emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro";* e, ainda, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo,* 13ª Ed., São Paulo:Atlas, 2001, p. 83/84, a qual manifestou o seu inconformismo com a introdução do princípio que entende pertencer à ciência da Administração: *"....já tivemos oportunidade de realçar a acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição como inerente ao Estado de Direito"*.

Frederick W. Taylor a transformação do debate sobre a eficiência num conjunto de princípios e técnicas criados com o fito de aumentar a eficiência dos trabalhadores por meio da racionalização do trabalho. Estudos de tempos e movimentos, descrições de cargos, organização e métodos, engenharia da eficiência e racionalização do trabalho foram algumas idéias que a ação de Taylor colocou na ordem do dia e que continuam a comprovar sua validade apesar da passagem do tempo[85].

Concebida, inicialmente, como uma forma de racionalizar o trabalho, o estudo mais acurado da eficiência levou sua percepção para além da relação resultados obtidos *versus* recursos empregados. À idéia de racionalidade, agregou-se o conceito de eficácia, espécie de eficiência. CHIAVENATO[86] apresenta com clareza a distinção entre eficiência e eficácia para aquele ramo da ciência, valendo aqui reproduzir a lição do professor paulista:

> *A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia. Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz*[87]/[88].

E uma vez introduzida na seara jurídica, nada impede que a conceituação de eficiência e eficácia[89] continuem recebendo os influxos daquelas

---

[85]Disponível em *www.interativainfo.com.br/acacio/Arquivox/AP2007C1_TGA.pdf*. Acesso 16.10.2007.

[86]CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª Ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993, p. 238.

[87]A exemplificação distintiva que o autor apresenta é bastante instigante, valendo aqui reprisar: *ser eficiente é jogar futebol com arte, mas para ser eficaz é preciso ganhar a partida.*

[88]CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2006, pág. 24. O autor chega a aduzir que.... *é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade.*

[89]O Direito já se vale da expressão eficácia desde há muito para designar a produção de efeito. Aliás, a cada dia a expressão de positiva mais no ordenamento jurídico, valendo evidenciar que o Código Civil/2002 a espraiou em diversos artigos: 125, 129, 213, 290, 307, 672, 685, 917, §2º, 923, §1º, 989, 1.003, 1.057, §único, 1.145, 1.424, 1.446§único, 1.453, 1.532, 1.542§3º, 1.654, 1.711, §único, 1.748, §único, 1.910, 1.916, 1.917, 1.918.

ciências, como admite ANTÔNIO CARLOS AMARAL[90]. Obtempera o citado autor que não se justifica qualquer oposição ao estudo interdisciplinar, trazendo a lume as palavras do professor alemão ADOLF LÖWE[91]:

> *A pesquisa acadêmica nas ciências sociais e a aplicação prática de seus resultados estão padecendo hoje de um defeito geral, que mesmo as maiores realizações, dentro dos ramos especializados, não podem compensar. Uma excessiva divisão do trabalho, uma ausência de cooperação sintética entre as várias seções da investigação social, restringem cada vez mais a verdade de qualquer conhecimento parcial, a eficiência de qualquer ação concreta.*

Por essa razão, a análise jurídica do princípio da eficiência não pode deixar de considerar o seu aspecto econômico. Eficiência, assim, está ligada à idéia de racionalização e como se trata da Administração Pública, está a se falar sobre a otimização dos recursos públicos e de ações administrativas[92], especialmente quando se leva em consideração a época e os fatos que levaram a sua expressa inserção, como princípio, no artigo 37, *caput,* da Constituição.

No momento interno em que a eficiência precisou positivar-se, a situação brasileira era semelhante à de tantos outros países. Havia uma grande crise fiscal, a intervenção estatal na economia estava superada e o sistema burocrático emperrava os serviços públicos[93]. A tentativa de superação desses entraves teve início

---

[90]AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *O princípio da eficiência no direito administrativo.* Revista eletrônica sobre a reforma do Estado, Salvador, nº 5 – março/abril/maio 2006. Disponível em www.direitodoestado.com.br. Acesso em 16.10.2007.

[91]LÖWE, Adolf. *Economia e Sociologia.* Rio de Janeiro: Forense, 1956, *apud* AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Ibidem.*

[92]A sugestão da interdisciplinariedade tem um sabor especial quando se recorda que Steven Levitt, um jovem economista da Universidade de Chicago, despertou a atenção das pessoas pela crença de que o mundo moderno, a despeito de aparentemente confuso, complicado e ostensivamente enganoso, não é impenetrável ou indecifrável. Salienta o autor que a ciência econômica é, em princípio, um conjunto de ferramentas, e não uma matéria em si, que pode ser útil a diversas áreas, bastando que se tenha em mente as seguintes idéias que entende fundamentais: *os incentivos são a pedra de toque da vida moderna; a sabedoria convencional em geral está equivocada; causas distantes e até mesmo sutis, podem, muitas vezes, provocar efeitos drásticos; os especialistas usam suas informações privilegiadas em benefício próprio (*muito embora possam ser vencidos em seu próprio jogo*); saber o que medir e como medir faz o mundo parecer muito menos complicado*. *In* LEVITT, Steven D. e DUBNER, Stephen j. *Freakonomics. O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. As revelações de um economista original e politicamente incorreto.* Rio de Janeiro: Elsevier. 6ª ed., 2005

[93]BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O processo histórico do desenvolvimento econômico.* EESP/FGV. Versão de 22 de agosto de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em 18.12.2007.

com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[94], em 1995, que tinha por escopo o fortalecimento do Estado, para que fosse eficaz sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar[95]. Seu reflexo positivo deu-se com a Emenda Constitucional 19/98, que dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, forçando o Legislativo a, em cumprimento ao seu art. 30, regulamentar o artigo 163 da Constituição.

A Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4/5/2000) é, então, concebida com a difícil missão de implantar um novo regime fiscal, fundamentado nos conceitos de responsabilidade (equilíbrio fiscal e planejamento) e transparência, ensejando, inclusive, punições fiscais e penais em caso de seu descumprimento.

Aliando-se, ainda, a esse movimento de reforma do Estado, precedeu à Lei Complementar 101/2000, a Lei 9.784/1999, estabelecendo normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da administração federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Pública. Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Diante desse contexto, o princípio da eficiência expressamente esculpido na Constituição trouxe nítidos contornos econômicos, bem diferente daquela idéia engessada da "virtude" de produzir um efeito, qualquer que fosse.

---

[94]BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p 15/16. Disponível em www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM. Acesso em 25.10.2007.

[95]BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. *In Economia do Setor Público no Brasil.* Organizadores Ciro Biderman e Paulo Arvate. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p 3-15. Neste artigo o autor relata a história da Reforma da Gestão Pública de 1995/98, que iniciou no Brasil a segunda grande reforma administrativa das sociedades capitalistas.

A eficiência conduz à idéia de uma gestão pública empresarial, impondo o aperfeiçoamento das técnicas de administração da *res publicae,* além de pautar a responsabilidade dos políticos e dos gestores em critérios de correção, economia e boa gestão[96].

Sabe-se que *uma vez posta em vigor, a lei se desprende do complexo de pensamentos e tendências que animavam seus autores*[97]. Entretanto, entender a situação do momento em que a Carta Fundamental de um país é alterada importa em melhor concretizar seu escopo. Advirta-se que não se está a falar de uma simples lei, mas de uma Emenda à Constituição que impôs um novo caminho ao Estado, isto é, uma diretriz que deve ser observada em todas as áreas do Estado e não só na seara da Administração Pública. Neste sentido, vale conferir GABARDO[98]:

> *o princípio da eficiência administrativa é setorial, pois refere–se exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao princípio da eficiência do Estado como vetor geral (de caráter ético) do sistema constitucional. Dessa forma, tão importante quanto a relação com os demais princípios da Administração Pública, que não é só externa, mas intrínseca, é a submissão do princípio da eficiência aos princípios estruturantes (ou fundamentais) do sistema constitucional.....*

Muitas são as classificações adotadas para os princípios, especialmente quando o seu estudo se faz com relação à sua distinção em relação às regras[99]. O presente estudo, entretanto, considerará o princípio da eficiência como um

---

[96]SOUSA FRANCO, António L. de. *Finanças públicas e direito financeiro*, v.1, Coimbra: Almedina, 2002, p. 419.

[97]BARROSO, L.R. *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.* 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva 2008, p.113.

[98]GABARDO, Eduardo. *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* São Paulo: Dialética: 2002 p. 89/90.

[99]Ver em ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de estúdios Constitucionales, 1993; do mesmo autor, *Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica.* Doxa, nº 5 (1988), p. 139-151; ATIENZA, Manuel y MANERO, Juan Ruiz. *Sobre princípios y reglas.* Doxa nº 10 (1991), p. 101/120; BARROSO, L.B.. *Interpretação e aplicação.....* p. 374*,* classifica os princípios constitucionais, quanto ao seu conteúdo, em fundamentais, gerais e setoriais ou especiais. Os primeiros vinculam-se aos fundamentos da organização política do Estado, enquandrando-se no seu bojo, por exemplo, a opção política brasileira pela forma de Estado e de governo (federação republicana), pelo sistema de governo (presidencialista), pelo regime capitalista (livre iniciativa); os segundos (gerais), traduzem especificações dos princípios fundamentais, ensejando, em muitas oportunidades, a tutela

princípio geral, que se irradia por toda a ordem jurídica, como desdobramentos dos princípios fundamentais, aproximando-se dos princípios definidores de direitos.

A reflexão sobre os princípios definidores de direitos conduz ao Estado de Direito que, como princípio constitutivo, de natureza material, procedimental e formal, visa a dar resposta ao conteúdo, extensão e modo de proceder da atividade do Estado. CANOTILHO[100] lembra que *ao decidir-se por um estado de direito, a constituição visa a confrontar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a medida do direito,* acrescentando, ainda, o autor, em referência a K. HESSE, que *o direito é, simultaneamente, medida material e forma da vida coletiva,* pois representa *um meio de ordenação racional e vinculativa de uma comunidade organizada e, para cumprir esta função ordenadora, estabelece regras e medidas, prescreve formas e procedimentos e cria instituições.*

O princípio geral da eficiência está jungido umbilicalmente ao princípio do Estado de Direito e o Direito aponta inexoravelmente para a idéia de justiça (eqüidade), conforme RADBRUCH[101], e de segurança jurídica, na expressão de CANOTILHO[102] . Justiça e segurança jurídica, como valores jurídicos a serem perseguidos pelo Estado, vão adquirir concretude normativa, num primeiro estágio, através dos princípios que se lhes vinculam. O princípio da eficiência encontra-se vinculado à idéia de segurança jurídica.

As dimensões da segurança jurídica são principalmente objetivas e se desenvolvem como princípios de organização ou de interpretação. O princípio (geral) da eficiência, refletindo a idéia de segurança, portanto, vai se caracterizar como norma de interpretação capaz de regular as relações dinâmicas entre as demais normas do sistema,

imediata das situações jurídicas que contemplam. Segundo o autor, são exemplos de princípios gerais a legalidade, a isonomia, o juiz natural. Por fim, os princípios setoriais ou especiais, que representam detalhamento dos princípios gerais, presidindo um específico conjunto de normas afetas a determinado tema. Nesse rol estão aqueles princípios com propagação limitada, como, por exemplo, o da legalidade tributária, da anterioridade em matéria tributária ou do concurso público em matéria de Administração Pública.

[100] CANOTILHO, J.J.. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* Coimbra, Almedina, 1999, p. 239.

[101] RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito.* Trad. L.Cabral de Moncada. 6ªed., reimpressão. Coimbra:Armênio Amado Editor-sucessor, 1997, p. 86/91.

[102] *Op. cit,* p. 252.

garantindo a eficácia de direitos ou protegendo interesses ou relações entre a Administração Pública e os particulares. De idéia inspiradora do Direito, a segurança jurídica fundamentaliza-se no artigo 5º, passando a conferir aos cidadãos o direito não só de gozar, mas também de se beneficiar de suas dimensões objetivas em relação ao próprio Direito[103].

Como princípio, portanto, ainda com um alto grau de abstração e indeterminação, a eficiência só se concretizá por meio de subprincípios, os quais se situam na etapa seguinte da concretização do valor segurança jurídica por possuírem, conforme ensina TORRES[104], maior concretude e menor abstração, embora não criem direitos e deveres.

No domínio da racionalização dos gastos públicos, o processo de concretização do princípio da eficiência pressupõe a compreensão prévia do conteúdo da economicidade, o qual pode fornecer, abstratamente, uma idéia antecipada sobre seu conteúdo e limites. Aduza-se que a economicidade, a seu turno, relaciona-se diretamente com a idéia de eficácia. ONOFRE BATISTA JÚNIOR[105] ressalta que, para a Ciência da Administração, cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia, simultaneamente. E complementa o citado autor: *a eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante (relação entre meios e fins); está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.* Logo, torna-se fundamental que avalie a eficiência das ações da Administração Pública pelo prisma da eficiência/eficácia no caso concreto[106].

---

[103]PECES-BARBA, Gregorio Martinez. *Lecciones de derechos fundamentales.* Con La colaboración de Rafael de Asís Roig y María Del Carmen Barranco Avilés. Madrid: Dykinson, 2004, p. 167/172.
[104]TORRES, R.L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.89.
[105] In *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p 112.
[106] ALVARES, Maria Lúcia Miranda. A eficiência como fundamento da reforma do aparelho de Estado. *Jus Navigandi,* Teresina, ano 8, n.. 232, 25.4.2004. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/ doutrina/texto.asp?id=4887. Acesso em 25.9.2007. Segundo a autora, *o paradigma contemporâneo da eficiência, voltou-se, em primeiro lugar, para flexibilização de procedimentos e alteração da forma de controle mediante a instituição de uma Administração gerencial ou de resultados.* Evidencia, ainda, a mesma que, *sob o ângulo das formas de organização e estruturação, a eficiência toma o contorno idealizador pelo Estado para materialização de suas ações.....*E conclui: *Se o ideal de eficiência está*

DIOGO DE FIGUEIREDO[107], referindo-se a eficiência como uma nova e peculiar governança dos interesses cometidos ao Estado, obtempera que ela foi a palavra-chave introduzida pela globalização no Estado em mutação. E vai mais longe. Argumenta o autor que a sua novel percepção é muita mais ampla do que a simples idéia de eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros. E não é sem razão que a concebe como um *complexo de resultados em benefício da sociedade, portanto, uma eficiência socioeconômica, conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes.*

O subprincípio da economicidade (art. 70, *caput*), aliado, ainda, à eficiência/eficácia da gestão financeira dos recursos públicos (art. 74, II) transforma-se em meio facilitador da concretização da eficiência, tendo em foco a não causação de prejuízo ao erário público. A identificação de prejuízo ou de desperdício dos recursos públicos causados pela má gestão administrativa configura item importante tanto na missão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 12, da Lei 11.494/07) como na dos Conselhos Estaduais e Municipais (art. 24, da mesma Lei).

O subprincípio da economicidade não tem origem jurídica, mas econômica e embora tivesse sido introduzido no ordenamento pátrio só pela Constituição Federal era estudado desde há muito tempo pelos juristas[108]. Sendo engendrado pela ciência econômica, não perde o viés desta ciência que procura, como a própria origem grega[109] da palavra –– *oikonomia: oikos: casa; nomos: organização,*

vinculado aos modelos privados, assim será direcionada a burocracia do Poder Público que, em todo caso, jamais se afastará das normas de Direito Público. A eficiência pode ser o motor de qualquer reforma, embora o que isso signifique seja, apenas a mudança de olhar sobre o mesmo fundamento, inerente a toda Administração Pública.

[107]MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno. legitimidade-finalidade. eficiência.resultados.* Belo Horizonte:Editora Fórum, 2008, p.103.

[108]LYRA FILHO, J. O controle público e suas alternativas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, 12-44, 1981; SILVA, J.A. *Orçamento-programa no Brasil.* São Paulo: Revista dos Tribunais Ed., 1973, pág. 196.

[109]Em latim: *oeconomia*: disposição, ordem, arranjo.

distribuição ––, em sua extensão pública, organizar os custos para melhor distribuir os bens públicos. A sua incorporação pelo Direito importa também em uma compreensão prévia de alguns conceitos e teorias econômicas, as quais têm por objetivo analisar as situações sociais, podendo-se destacar dentre estas a teoria da escolha pública. O mérito da versão jurídica do conceito de economicidade está em introduzir a obrigatoriedade de sua consideração nos gastos públicos, sob pena do enfrentamento de providências judiciais[110].

O conceito jurídico de economicidade dos gastos públicos vem sendo desafiado por muitos juristas, desde que debutou na Constituição Federal, no artigo 70, *caput.* Muito embora a noção básica do seu conteúdo se fizesse presente no ordenamento jurídico –– artigos 284[111] e 620[112] do Código de Processo Civil ––, o fato é que a arguta percepção do jurista identifica na economicidade uma forma de catapultar objetivamente a qualidade da gestão financeira, valendo-se de recursos jurídicos, quando necessário.

É fato que a extensão da economicidade em ato de particulares é ínfima em comparação com os gastos públicos; o foco aqui é outro e a repercussão dos resultados vai muito além do dispêndio desnecessário (de esforços ou de recursos). A Administração Pública não pode prescindir de instrumentos técnicos que conduzam a um melhor aproveitamento dos recursos públicos. A constatação de que todo o instrumental técnico disponível é de fato percebido e considerado pelos gestores públicos leva o jurista ao estudo do conteúdo da economicidade, lançando mão de conceitos e métodos que permitam sua melhor compreensão.

TORRES, reconhecendo tratar-se de um enunciado formal, por não ostentar um conteúdo material, externou sua percepção acerca da economicidade, aduzindo ser um subprincípio vazio, a exemplo da igualdade, demandando, por isso, a

[110]Ações de responsabilidade do agente público, ações civis públicas e ações populares.
[111]*Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de 10 (dez) dias.*
[112]*Quando por vários meios o credor puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o devedor.*

adequação e equilíbrio entre o mínimo de despesa e o máximo de receita, nas melhores condições possíveis[113].

BUGARIN[114], em obra ímpar dedicada exclusivamente ao tema na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, evidencia que *a economicidade representa um marco teleológico de plena repercussão quer no plano jurídico-constitucional quer no político-administrativo. Reflete e homenageia uma nova acepção do dever de bem agir do administrador público, ao lado do dever de eficiência.*

E na seara dos gastos públicos relacionados à implementação da educação básica, objeto deste estudo, a contribuição de FERNANDO REZENDE[115], baseada na natureza político-social das despesas públicas, cai como uma luva. Argumenta o referido autor que

> *Além da quantificação dos recursos aplicados em cada programa, subprograma ou projeto, a efetiva implantação do orçamento-programa depende, ainda, da aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e resultados, tendo em vista uma correta avaliação de alternativas. No caso de empreendimentos executados pelo setor privado, a escolha entre alternativas para atingimento dos objetivos do grupo é, normalmente, feita mediante comparações entre taxas de retorno estimadas para cada projeto, com a finalidade de estabelecer qual a alternativa que oferece os melhores índices de lucratividade. No caso de programas governamentais, o raciocínio é semelhante, recomendando-se, apenas, substituir a ótica privada de avaliação de custos e resultados (lucros) por uma abordagem que procure revelar os custos e benefícios sociais de cada projeto. Nesse caso, em vez do critério de seleção referir-se à maximização de lucros,*

---

[113]TORRES, R.L. *O orçamento na Constituição.* Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 150/151. O jurista evidencia, ainda, que a economicidade é estudada pelo Professor alemão Hans Herbert Von Arnim, especialista em financiamento e corrupção política, em seu livro *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, tendo ele o tomado como norma fundamental (de economicidade) e caracterizando-o como *um preceito de otimização, tendo em vista que não diz o que deve ser otimizado, senão apenas que deve ser otimizado*.

[114]BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 106.

[115]A*pud* BUGARIN, *ibidem,* p.120.

refere-se à maximização do valor da diferença entre benefícios e custos sociais.

A concepção de que o gasto público deve estar atrelado à aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e resultados abre espaço para a uma gestão pública responsável, qualificada. É certo que a avaliação dos resultados sob o prisma da administração pública difere sobremaneira daquela promovida pelo setor privado, até porque suas metas são distintas. Enquanto aquela se empenha para promover o bem coletivo, maximizando os benefícios concedidos a um custo ótimo, esta busca o lucro a baixo custo. Em quaisquer das hipóteses, a idéia central é a maximização dos recursos em prol de um retorno satisfatório.

Ancorar a análise do investimento público no atendimento das necessidades públicas correntes[116] na economicidade traz como conseqüência imediata o melhor aproveitamento dos recursos, na medida em que o resultado melhora, sem que necessariamente esteja ele atrelado a uma maior injeção de recursos. O gasto público passa a ter um retorno mais preciso e conforme com a sua motivação.

Seguindo a concepção de OLIVEIRA[117], impõe-se reconhecer a economicidade como pressuposto indispensável à análise da despesa pública. Sua consideração permitirá verificar a adequação do gasto à possibilidade de retorno pretendido, com ela se poderá saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para se chegar à despesa e se ela se fez com modicidade, dentro da equação custo/benefício.

Não só nas definições doutrinárias acima evidenciadas, mas empiricamente percebe-se de maneira clara que a economicidade está atrelada à idéia de gestão qualificada de recursos públicos. A eficiência-administrativa exige do gestor público a condução profissional dos gastos públicos, atribuindo-lhe e cobrando-lhe

[116]Entendidas como as de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa e outras. As despesas correntes subdividem-se em despesas de custeio e transferências correntes, conforme art. 12, da Lei nº 4.320/1964.

[117]OLIVEIRA, Régis Fernandes et al. *Manual de direito financeiro.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 94.

responsabilidades[118], as quais, desde há muito, são exigidas dos administradores privados[119].

Mecanismos para a aferição da economicidade que se relacionam entre si, como os postulados legais (Lei 11.494/2007) e os dados estatísticos do Censo (INEP), permitem identificar nos gastos a sua observância, sendo capazes, ainda, de apontar políticas mais adequadas para a obtenção de um ensino de qualidade. Nessa linha, mostra-se útil extrair da Lei regulamentadora do Fundo pressupostos teórico-normativos, os quais, combinados com os dados do Censo, formam mapas que permitem a avaliação do custo/benefício e eficácia dos gastos efetivados com a educação básica, sendo, ainda, capazes de indicar políticas que melhor atendam a boa aplicação dos recursos do Fundo para o mister.

3.3. Pressupostos Teórico-Normativos para Aferição da Economicidade dos Gastos Públicos com a Educação Básica

A análise da economicidade dos gastos públicos com a educação básica tem por objetivo enfrentar um problema econômico latente em muitas sociedades do mundo moderno: a escassez. A escassez dos recursos públicos existe porque as necessidades públicas correntes[120] são infinitas e ilimitadas, enquanto os recursos públicos[121] são finitos e limitados, ou seja, são insuficientes para produzir o volume de

[118]Lei Complementar 101/2000 (Responsabilidade Fiscal).
[119]Cf. Lei das Sociedades Anônimas (6.404/74), artigos 156, 157, 158, 159 entre outros.
[120]As necessidades públicas correntes ou despesas correntes, como as denomina o art. 16, da Lei 4.320/1964, definem-se frente aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, conforme se apresentam na Constituição, artigo 3º, I, II e IV.
[121]De acordo com o artigo 9º, da Lei 4.320/1964, os recursos públicos constituem-se de tributos e receitas derivadas instituídas pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou especificas exercidas por essas entidades. Portanto, o tributo é elemento inerente à existência do Estado, necessário à organização e à manutenção da sociedade, o que justifica a sua natureza de prestação pecuniária compulsória. Entretanto, não se pode impor ao cidadão uma carga tributária excessiva, sob pena de ferir seus direitos de liberdade. Há de se garantir ao cidadão uma atuação limitada do fisco na obtenção de recursos. GARCÍA NOVOA, *in El principio de seguridad jurídica em material tributaria*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales, 2000, p. 73, obtempera que a segurança jurídica impõe ao ordenamento jurídico previsibilidade e calculabilidade, de forma a conceder aos cidadãos uma expectativa o mais precisa possível de seus direitos e deveres. HECK, Luís Afonso, *in* O *Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto

bens e serviços necessários para satisfazer as necessidades de todas as pessoas. Somente devido à escassez de recursos em relação às ilimitadas necessidades públicas do ser humano é que se justifica a preocupação de utilizá-los da forma mais racional e eficaz possível. Essa dura realidade da escassez promove a busca por soluções administrativas adequadas, capazes de produzir o maior número de bens e serviços possível, sem onerar o cidadão contribuinte brasileiro, já tão sobrecarregado[122]/[123]. A busca por mecanismos que possam ajudar a identificar eventuais inadequações do investimento público na educação básica justifica o presente capítulo.

Os pressupostos teórico-normativos se apresentam como determinadas circunstâncias antecedentes que devem ser observadas em prol de um resultado exitoso na alocação dos recursos públicos. Assim, partindo-se da premissa de que os elementos normativos centrais para a aferição da economicidade do gasto público com a educação básica hoje são o FUNDEB (instituído pela Lei 11.494, de 20/6//2007) e o Censo Escolar, elaborado pelo INEP por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB[124], na forma da Portaria 316, de 4/4/2007, do MEC, é conveniente que deles se extraiam proposições que possam conduzir à verificação da economicidade dos gastos públicos voltados ao atendimento desse direito.

Alegre: Ed. Sérgio Fabris, 1995, na mesma linha, evidencia que a certeza jurídica significa para o cidadão a proteção à confiança. O cidadão deve poder prever as possíveis intervenções estatais a ele opostas e, em conformidade com isso, para elas se preparar; ele deve poder confiar em que a sua atuação, conforme com o direito vigente, fique reconhecida, pela ordem jurídica, com todas as conseqüências jurídicas iniciais vinculadas a isso. O cidadão, fundamentalmente, deve poder confiar em que o legislador não vincule efeitos mais desfavoráveis a fatos consumados do que era previsível no momento da sua consumação com base na ordem jurídica vigente.

[122] Não se pode negar que há uma cultura brasileira de resistência em pagar impostos atrelada a um imaginário instituído de que o governo não merece arrecadar porque aplica mal, conforme lembra CORREA, Antônio. *Dos crimes contra a ordem tributária:comentários à Lei nº 8.137/90.* São Paulo: Saraiva 1996.

[123] Reconhece-se que o País tem uma grande margem de arrecadação sobre o ganho bruto dos cidadãos. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, de cada R$ 100,00 ganhos ou produzidos por um brasileiro no ano de 2007, R$ 40,01 vão para os cofres públicos. Segundo o IBPT, em 2003, do seu rendimento bruto, o contribuinte brasileiro teve que destinar em média 36,98% para pagar a tributação sobre os rendimentos, consumo, patrimônio e outros. Em 2004 comprometeu 37,81%, em 2005 destinou 38,35%, em 2006 destinou 39,72% e em 2007 comprometerá 40,01% do seu rendimento bruto. Disponível em *www.ibpt.com.br/arquivos /estudos/ESTUDO_SOBRE_DIAS_TRABALHADOS_-_2007.pdf*. Acesso em 4.7.2007. Pode ser que a alta carga tributária aliada à sensação de que não há controle efetivo do gasto público, porque não há o atendimento de diversas necessidades públicas a contento, seja um indicador a justificar essa resistência.

[124] A Portaria n.º 931, de 21/3/2005, do MEC, estabelece uma composição dual de processos para o SAEB: *(i)* a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e *(ii)* a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

A lei regulamentadora do FUNDEB é manejada por critérios, que se sustentam no Censo Escolar elaborado pelo INEP. Há critério para a distribuição dos recursos, para a sua utilização, para a comprovação do gasto e para a sua fiscalização, impondo-se, portanto, verificar se esses critérios, por si só, admitem a análise da economicidade ou, ainda, se esta pode se dar com a conjugação deles e de outros fatores.

Os artigos 8º e 9º, da Lei 11.494/2007, estabelecem, em conjunto, um critério objetivo para a distribuição dos recursos do FUNDEB: a proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas redes de educação básica pública presencial, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado. O custo anual de cada aluno matriculado nas redes vai variar em razão do total de recursos de cada Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, e do número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, §§2º e 3º, da CF), multiplicado pelos fatores de ponderações variáveis, conforme minudenciado pelo Anexo à base legal (Lei 11.494/2007). A garantia do valor anual mínimo por aluno, definido nacionalmente, será prestada pela União, em complementação de recursos, sempre que o Fundo do Estado/Distrito Federal não alcançar esse mínimo.

O critério da distribuição dos recursos do FUNDEB busca o atendimento da prescrição constitucional de universalização do ensino básico (art. 208, I, II, III e IV). Essa distribuição não atenta a qualquer perspectiva qualitativa do serviço público de educação básica oferecido, mas apenas se foca na quantidade de alunos da educação básica das redes públicas de ensino estaduais e municipais, de acordo com o Censo Escolar mais atualizado, nos fatores de ponderação estabelecidos para cada uma das etapas, modalidades e tipo de estabelecimentos de seu ensino[125] e na receita do Fundo no respectivo Estado. Este critério possibilita que Estados que ainda apresentam baixo desempenho econômico possam ter um valor por aluno/ano compatível com aquele dos Estados de maior desenvolvimento econômico, o que representa, na verdade, uma enorme responsabilidade para o aprimoramento da qualidade da educação básica

[125]Estes fatores foram estabelecidos pela Resolução nº1, de 15.2.2007, do MEC.

oferecida. A título de ilustração, vale apreciar na **Tabela 6**[126], a seguir, o valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal no ano de 2006, para o ensino fundamental:

Tabela 6

Valor por aluno/ano, por Estado e Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – 2006, conforme Anexo II, do Decreto nº 6.091, de 24/4/2007

UF	Séries Iniciais Urbanas	Séries Iniciais Rural	Séries Finais Urbanas	Séries Finais Rurais e Educação Especial
AC	1.685,41	1.719,12	1.769,68	1.803,39
AL	723,82	738,29	760,01	774,48
AM	955,57	974,68	1.003,35	1.022,46
AP	1.788,43	1.824,19	1.877,85	1.913,61
BA	744,68	759,57	781,91	796,80
CE	744,71	759,60	781,94	796,84
DF	1.754,50	1.789,59	1.842,23	1.877,32
ES	1.624,30	1.656,78	1.705,51	1.738,00
GO	1.087,21	1.108,95	1.141,57	1.163,32
MA	682,60	696,25	716,73	730,38
MG	1.093,05	1.114,91	1.147,70	1.169,56
MS	1.428,86	1.457,44	1.500,31	1.528,88
MT	1.193,21	1.217,07	1.252,87	1.276,73
PA	682,60	696,25	716,73	730,38
PB	834,93	851,63	876,68	893,38
PE	863,13	880,39	906,28	923,55
PI	773,28	788,75	811,95	827,41
PR	1.267,53	1.292,88	1.330,90	1.356,25
RJ	1.206,18	1.230,30	1.266,49	1.290,61
RN	1.190,14	1.213,95	1.249,65	1.273,45
RO	1.272,04	1.297,48	1.335,64	1.361,08
RR	2.242,56	2.287,42	2.354,69	2.399,54
RS	1.487,89	1.517,65	1.562,28	1.592,04
SC	1.388,60	1.416,37	1.458,03	1.485,80
SE	1.200,38	1.224,39	1.260,40	1.284,41
SP	1.817,85	1.854,21	1.908,74	1.945,10
TO	1.519,02	1.549,40	1.594,97	1.625,35

Fontes: Recursos financeiros: SIAFI, exceto o Distrito Federal, com dados do ICMS da Secretaria de Fazenda/DF.
Nº de alunos: Censo Escolar de 2005.
Nota: Para Maranhão e Pará considerados o valor mínimo fixado pelo Dec. nº 5.690, de 03.02.2006.

[126] A Portaria Interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Fazenda) nº 173 de 30/1/2008, define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2008. Contudo, o exemplo em questão considerou os valores de 2006 para as análises que serão apresentadas no presente estudo em confronto com os dados do Censo Escolar de 2006.

Portanto, tem-se que o critério da distribuição permite a aferição da economicidade quando em confronto com os resultados obtidos nas diversas redes de atuação prioritária. Assim, se há uma forma mais ou menos igualitária da distribuição de recursos públicos para a educação básica entre os Estados e o Distrito Federal (vide **tabela 6**), por que determinadas redes de atuação conseguem aproveitar melhor esses recursos, concedendo àqueles alunos a que atende um ensino de melhor qualidade que outros? Por que alguns Estados apresentam índices de reprovação e abandono maiores que outros?

O critério da utilização dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme ditado pelo artigo 21 (Lei 11.494/2007), é bastante fluido e pouco objetivo, pois dirige a atuação dos agentes públicos receptores dos recursos do FUNDEB para o artigo 70, da Lei 9.394/1996, o qual elenca, a um só turno, metas abstratas e concretas. De acordo com o citado dispositivo legal, os recursos do FUNDEB podem ser utilizados nas despesas que se destinam *(i)* a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; *(ii)* na aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; *(iii)* no uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; *(iv)* nos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; *(v)* na realização de atividades--meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; *(vi)* na concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; *(vii)* na amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos do citado artigo 70; *(viii)* na aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. Não há uma hierarquização entre o rol de gastos que podem ser efetivados com os recursos do FUNDEB.

É certo que a vinculação dos recursos às despesas catalogadas cria um eventual parâmetro para a qualidade. Digamos que a educação básica tende a melhorar com melhor remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, além de estabelecimentos educacionais equipados com itens necessários ao ensino. Contudo, é preciso que se verifique se tais gastos foram capazes de produzir melhoria qualitativa na educação básica.

O critério da comprovação estabelecido pelo artigo 25, da Lei 11.494/2007 soa, em princípio, como meramente formal. Com efeito, deixar permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relacionados aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas consubstancia uma necessária prestação de contas formal, preenchendo apenas um necessário requisito burocrático. Contudo, ele se mostra importante para a aferição da economicidade, pois prestigia a materialização dos gastos, identificando o percurso que o dinheiro público teve. Checar o resultado que a sua utilização gerou é uma forma de se avaliar o custo/benefício do investimento social levado a termo, o que também pode ser feito com o auxílio do Censo Escolar.

A fiscalização dos gastos do FUNDEB é exercida pelos órgãos de controle interno no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelo Tribunal de Contas da União. De acordo com o critério da fiscalização, o descumprimento da aplicação dos recursos na forma estabelecida pela lei regulamentadora do FUNDEB sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertençam. Todavia, a fiscalização não pode estar distanciada da economicidade do gasto público. Haurindo da Constituição Federal, artigo 70, o influxo da economicidade das subvenções de receitas públicas, o critério da fiscalização mostra-se um poderoso aliado na avaliação do custo/benefício e eficiência-eficácia dos gastos públicos com a educação básica.

Não se pode deixar de evidenciar que, de uma forma mais ampla que os demais diplomas constitucionais anteriores, a Carta de 1988 dilatou consideravelmente a idéia de fiscalização financeira e orçamentária dos gastos públicos, não deixando de fora qualquer tipo de atividade do Estado (art. 70, *caput*) e das entidades da administração direta e indireta (art. 70, § único), criando, ainda, meios para que a vigilância sobrepujasse a fase final da prestação de contas propriamente dita (art. 71 e seus incisos).

E essa função não se resume à comprovação formal dos gastos, mas para além abraça o seu aspecto material. Na verdade, a apreciação dos gastos públicos passou a ser muito mais do que simples verificação de contas ou acompanhamento orçamentário, desprendendo-se do aspecto formal para ingressar no âmago da atividade administrativa. Em outras palavras: fiscalizar não se limita mais ao exame da mera legalidade das atuações econômicas, financeiras e contábeis efetuadas; mas, ao contrário, estende-se ao controle da própria oportunidade do gasto público, em quaisquer de suas fases (elaboração, execução e apreciação).

VALLÉS VIVES[127] reconhece que fiscalizar envolve: *recolha de dados, investigação e análise dos fatos produzidos, com a finalidade de comprovar se a situação justificada é, de fato, a realmente existente e se esta corresponde à que estava prevista e ou fora projetada.* Trata-se da comprovação *a posteriori* da repercussão financeira de determinadas medidas.

SCHÄFER[128] não pensa diferente, acrescentando, contudo, que uma fiscalização completa exige, de forma adicional, a comprovação da correção e legalidade das contas, a comprovação de que os objetivos previstos tenham sido alcançados e, em caso contrário, que sejam determinadas as causas de sua impossibilidade e as medidas para conseguir alcançar os objetivos anteriormente delineados.

Dos pressupostos teórico-normativos extraídos da Lei 11.494/2007 –– distribuição, utilização, comprovação e fiscalização ––, os dois primeiros têm especial relevo para o presente estudo e por essa razão são utilizados na avaliação do custo/benefício e da eficácia dos gastos com a educação básica. Essa avaliação tem por objetivo demonstrar que o Poder Público não se vale de mecanismos de gestão adequados para otimizar os gastos e, em conseqüência, gasta muito mais do que necessário e, pior, o resultado dos gastos não chega a ser satisfatório, como se demonstrará.

---

[127] *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 217.
[128] *Control de la economía financiera pública.* Presupuesto y gasto público, nº 2, 1979, p. 281.

3.3.1. Avaliação do Custo/benefício e da Eficácia dos Gastos Públicos com a Educação Básica

As avaliações do custo/benefício e da eficácia constituem-se, principalmente, de instrumentos usados para valorar os gastos públicos, de modo a permitir uma forma mais eficaz de alocação dos escassos recursos públicos[129]. É também um importante sinalizador no processo de alinhamento econômico do planejamento estratégico[130]. Em verdade, ambas estão voltadas ao aspecto econômico do gasto público, que tem por objetivo identificar o grau qualitativo em que os recursos públicos são utilizados para a produção de bens e serviços e/ou se os resultados alcançados com os empreendimentos sociais são compatíveis com as respectivas necessidades, que devem ser medidas tanto do ponto de vista do atendimento integral da demanda existente quanto do atendimento de metas físicas estabelecidas.

Foge ao escopo do presente trabalho avaliar o programa social da educação básica do País[131]. A meta é mais modesta, circunscrevendo-se apenas à verificação individualizada do custo/benefício e da eficácia da oferta direta da educação básica por alguns Estados/Municípios Trata-se de perquirir se os recursos do FUNDEB, vinculados especificamente à educação básica, são empregados de forma a produzir o melhor resultado possível na oferta de qualidade do serviço público em questão.

Mesmo havendo a vinculação para o investimento social na educação básica, é imperioso que a alocação dos recursos públicos pelos diversos atores do sistema educacional seja precedida da análise do custo/benefício do resultado social que

---

[129]ADLER, Matthew D. and POSNER, Eric. *Rethinking cost-benefit analysis.* Yale Law Journal. Vol. 109, 1999, p. 3.

[130]A análise do custo/benefício e a análise do custo/eficácia são técnicas largamente utilizadas pelas agências reguladoras americanas até os dias atuais, a despeito da desconfiança da academia, que trata de forma bastante fragmentada do tema, bem como dos equívocos que essas agências cometem nestas análises, com a adoção de dados não compatíveis com o propósito da análise, conforme evidenciam ADLER e POSNER, *ibidem,* p. 6 e 7.

[131]CHIECHELSKI, Paulo Cesar Santos. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. *Revista Virtual Textos & Contextos*. Nº 4, ano IV, Dez. 2005. Disponível em *http://caioba.pucrs.br/fzva/ojs/index.php/fass/article/view/1006/786.* Acesso em 18.3.2008. Segundo o autor, a avaliação das políticas sociais é tema esmiuçado na área de planejamento, que a concebe em dois tipos de análise: pela evolução do gasto público e pelo aspecto econômico. Enquanto aquela constrói indicadores genéricos com a finalidade de quantificar a relação entre gastos sociais e gasto governamental total, esta (econômica) procura identificar o grau em que os recursos públicos são utilizados no/para o mister a que se propõem.

se pretende alcançar, que não pode ser outro senão uma educação básica de qualidade. Não é mais suficiente apenas alocar os recursos do FUNDEB à educação básica. Aliás, esta é uma premissa tão fundamental que carece de qualquer comentário mais extenso, até porque os desvios não são mais tolerados[132], sendo, portanto, objeto de atuação contínua do Ministério Público[133] e dos Tribunais de Contas a sua eventual correção. É fundamental que os recursos apartados do orçamento geral do País e distribuídos e aplicados aos entes federados possam produzir os frutos sociais que deles se esperam.

A idéia de que o caro é sempre o melhor também povoa o pensamento do administrador público, que pode, no afã de ofertar a etapa da educação básica que lhe compete, acabar por gastar mais e mal aquele escasso recurso frente à extensa necessidade de consecução do serviço público da educação básica.

Identificar entre as despesas autorizadas para a educação básica pelo FUNDEB (art. 21, da Lei 11.494/2007 c/c art. 70, da LDB) aquelas que têm maior possibilidade de alcançar os benefícios pretendidos para os destinatários (alunos) a um custo compatível com o recebido, quer a pequeno, médio ou longo prazo, implica não só em melhorar a gestão do recurso público em questão, como também em criar paradigmas que possam servir a outras redes de atuação nas respectivas etapas da educação básica. Além disso, pode sugerir modificação no processo gerencial de oferta do serviço público de educação. O retorno dessa análise não só se fará sentir no caso concreto, como também servirá de exemplo a que a mesma situação não venha a acontecer a outra rede de atuação educacional, ou venha, conforme o caso, servindo, portanto, à otimização do gasto em hipóteses e circunstâncias semelhantes e que possam, desde logo, ser evitadas ou queridas.

---

[132]POWER, Timothy J. e JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*. Campinas. Vol. XI, n. 1. Março/2005, p. 64-93, os autores destacaram três características do desenvolvimento democrático dos últimos quinze anos na América Latina, sendo estas muito freqüentes no Brasil e objeto de grandes enfrentamentos: o fraco desempenho econômico, que diminui o apoio aos governantes; a corrupção, que serve para tirar a legitimidade dos políticos em geral e, por fim, o uso instrumental das instituições políticas, que têm seus arrojos constitucionais modificados repetidamente pelos governantes para servir aos seus interesses, levando o público a suspeitar não somente dos políticos, mas também das novas instituições políticas que eles criaram.

[133]Vale lembrar que as verbas transferidas por dicção constitucional incorporam-se ao patrimônio municipal e implicam, em caso de desvio, na competência da Justiça Estadual apurar. Eis a razão do verbete sumulado 209, do Superior Tribunal de Justiça: *Compete à Justiça Estadual processar e julgar Prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.*

Para exemplificar, veja-se que a análise do custo/benefício pode mostrar que nem sempre o aumento da remuneração dos professores influenciará em um melhor rendimento escolar do aluno. Em outras palavras, até pode acontecer de um professor mais estimulado financeiramente ministrar aulas mais satisfeito, mas isso não implica em que sua aula seja a mais adequada ao aluno no estágio em que se encontra e que este aluno esteja sendo cooptado ao ensino que está sendo ministrado. Talvez um programa de incentivos financeiros atrelados ao desempenho dos alunos e dos próprios professores possa alcançar melhor resultado no quesito qualidade de ensino, estimulando muito mais a ambos. O custo do projeto justifica o benefício que trará a todos, professores e alunos.

Pesquisa recente realizada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) [134] constatou que os professores de ensino fundamental das escolas públicas brasileiras recebem uma remuneração melhor pelo trabalho, em média, do que os docentes que atuam na rede particular. O estudo baseou-se em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006. Segundo a análise, em colégios da rede pública, dar aulas para alunos da 1ª a 4ª série rendia aos professores das escolas estaduais um salário de R$ 1.398,41, ante R$ 1.051,08 das municipais e R$ 1.047,85 das particulares. A rede pública também remunerava melhor na etapa da 5ª a 8ª série. Em 2006, a média salarial no sistema do Estado era de R$ 1.347, 27. Na rede municipal, pagava-se em média R$ 1.229,54, contra os R$ 1.119,75 pagos nas escolas particulares, em média. Contudo, a **Tabela 7** mostra que o rendimento dos alunos das escolas privadas no País, guardadas suas proporções quantitativas de oferta, mostrou-se mais produtivo que o das escolas públicas nacionais no período, ratificando, assim, a assertiva de que a qualidade do ensino não fica atrelada apenas à questão da remuneração do docente, podendo a análise do custo/benefício agregar valor à gestão dos recursos destinados à promoção/oferta da educação básica.

[134] Disponível em *www.iets.org.br*. Acesso em 14.3.2008.

Tabela 7

	Ensino Fundamental			
	Dependências Administrativas			
	Federal	Estadual	Municipal	Privado
Matrículas no Brasil 2005	25.031	11.825.112	17.964.543	3.467.977
Taxa de Aprovação	90,9	79,4	76,6	95,9

Fonte: Censo Escolar 2006. INEP.

Na mesma linha segue a análise da eficácia dos gastos efetivados, a qual, mensurando os resultados alcançados com a implementação de determinados investimentos, como, por exemplo, a construção de uma piscina em uma escola, pode demonstrar que, embora interessante o projeto aos alunos, o baixo custo que possa representar a sua construção/manutenção, de nada adiantará se não tiver professores de natação capazes de motivar os alunos para o esporte. A medida se mostrará eficiente, porém, ineficaz.

3.3.2. Avaliação do Custo/benefício com Base no Critério da Distribuição

A análise do custo/benefício da distribuição dos recursos do FUNDEB para todos os Estados e Distrito Federal, bem como para os Municípios, visa a identificar, pelo confronto de seus dados, aquele que apresenta melhor resultado na empreitada social. O critério de distribuição adotado pelo FUNDEB prestigia os entes com valores anuais por aluno de forma proporcional, mas há o mínimo garantido (art. 32, Lei. 11.494/2007). Portanto, é possível confrontar o desempenho de Estados que recebem valores aproximados por aluno/ano, já que partem de nível semelhante entre si. A comparação leva em conta o número de matrículas realizadas, os valores recebidos por aluno/ano e o rendimento desses mesmos alunos.

Vejamos, por exemplo, o caso dos Estados de Roraima, Amapá e Tocantins, todos na região norte do País. Comparando o valor recebido por aluno/ano (**Tabela 8)**, bem como o número de matrículas recebidas na rede pública **(Tabela 9)**, verificamos que a margem de aprovação, portanto, de aproveitamento do valor investido, é superior a 80% em Roraima e Tocantins e inferior no Amapá:

Tabela 8

ESTADOS	Valor por Aluno/ano para o Estado (R$)	
	Séries Iniciais	Séries Finais
RORAIMA	2.242,56	2.354,69
AMAPÁ	1.788,43	1.877,85
TOCANTINS	1.519,02	1.594,97

Fonte: Decreto nº 6.091, de 24.4.2007, Anexo II, Divulga parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB, para o exercício de 2007.

Tabela 9

Matrículas no Ensino Fundamental na rede pública		Número Total de Aprovados (na rede pública)	Percentual Total de Aprovados
RORAIMA	79.418	64.431	81,1
AMAPÁ	127.421	99.724	78,2
TOCANTINS	258.816	210.530	81,3

Fonte: Censo Escolar 2006 (INEP). Tabelas 1.18; 5.1.

Não há relação direta entre o rendimento escolar (aproveitamento) e o valor recebido pelo FUNDEB por aluno/ano. O Estado do Tocantins, cujo valor aluno/ano é o menor dos três, apresentou melhor rendimento escolar. Verifica-se que o critério de distribuição do FUNDEB deixa de premiar os bons resultados, não levando em conta o desempenho das redes de atuação de cada Estado. Esta avaliação deixa entrever que o critério de distribuição pode melhorar, pois embora estimule os entes federados à prestação do serviço público da educação básica universal, deixa de prestigiar aqueles que apresentam resultados além da média.

Assim, embora o critério de distribuição atenda a requisitos formais (número de matrículas e desempenho do Fundo), o custo/benefício do montante distribuído aos Estados ainda é inadequado, não havendo relação direta entre o montante que se investe e o retorno que se tem. O Estado que mais recebe por

aluno/ano, Roraima, não é o que tem o melhor retorno, mas sim o que menos recebe e, coincidentemente, o mais novo dos Estados brasileiros (Tocantins).

3.3.3. Avaliação da Eficácia com Base no Critério da Utilização

Baseando-nos no critério de utilização dos recursos para a educação básica (art. 21, da Lei 11.494/2007 c/c art. 70, da LDB), procederemos à avaliação da eficácia de turmas com número de alunos inferior a trinta. A avaliação se concentrará nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, todos da região sudeste, que tem faixa de evasão escolar de 3,6%[135]. O objetivo será identificar se turmas menores, com até trinta alunos, são mais eficazes na contenção da evasão escolar, justificando, assim, uma maior concentração da utilização dos recursos do FUNDEB (art. 70, da LDB) na construção de mais instalações de ensino (inciso II, do citado artigo) e, ainda, de contratação de mais profissionais da educação (inciso I, do dispositivo em questão).

A **Tabela 10** evidencia que o Estado de Minas Gerais tem dos três o maior número de alunos e de estabelecimentos de ensino fundamental na rede pública, são 3.169.578 alunos distribuídos em 11.399 escolas. O ensino fundamental no Estado conta com 118.058 turmas, o que dá uma média de 26,8 alunos por turma, portanto, menos de trinta e tem uma taxa de evasão de 5,7%, a menor dos três Estados. Se compararmos este resultado com os do Rio de Janeiro, que tem uma média de 30,3 alunos por turma e uma taxa de evasão de 5,8%, percebemos que ter menos alunos em sala é um indicador para inibir a evasão.

[135] Fonte: MEC/INEP-Tabela 5.5.13, no ano de 2005.

Tabela 10

Estados	Nº de Matrículas do Ens. Fund. (rede pública)	Nº de Estabelecimentos do Ens. Fund. (rede pública)	Nº de Turmas do Ens. Fund. (rede pública)	Nº Médio de Alunos/ Turma (rede Pública)	Evasão Escolar	
					Nº de Abandono	Taxa de Abandono
Minas Gerais	3.169.578	11.399	118.058	26,8	179.989	5,7%
Espírito Santo	496.888	2.623	19.692	25,2	31.856	6,4%
Rio de Janeiro	2.003.159	5.034	65.994	30,3	115.950	5,8%

Fonte: Censo Escolar (INEP). Tabelas 1.18, 3.9, 4.3 e 5.2.3.

Contudo, quando comparamos os dados do Estado de Minas Gerais e do Rio de Janeiro com os do Estado do Espírito Santo, vemos que dos três é ele que tem o menor número de alunos por turma, 25,2, e ainda assim é o que tem o maior índice de evasão escolar, 6,4%. Mesmo se compararmos esses dados iniciais com o do número de professores em sala e com o número de alunos transportados com os recursos do FUNDEB, verificamos que o problema de evasão escolar no Estado do Espírito Santo não pode ser atribuído a tais fatores (número de alunos em sala e oferta de transporte escolar).

Em suma, a **Tabela 11** destaca que o problema de evasão no ensino fundamental no Estado do Espírito Santo não está relacionado à quantidade de alunos em sala, ou à quantidade de professores, ou ainda ao transporte escolar oferecido aos alunos, já que nestes itens o Estado guarda relação com Minas Gerais e Rio de Janeiro. Com efeito, embora seja satisfatório aos outros Estados (Minas e Rio), esses fatores não alteram a eficácia do serviço público prestado no Espírito Santo, não sendo eles capazes de reduzir a taxa de abandono do ensino fundamental:

Tabela 11

Estados	Nº de Matrículas do Ens. Fund. (rede pública)	Nº de Estabelecimentos do Ens. Fund. (rede pública)	Nº de Turmas do Ens. Fund. (rede pública)	Nº Médio de Alunos/ Turma (rede Pública)	Evasão Escolar		Nº de Funções Docentes (rede pública)		Nº de Alunos atendidos pelo Transporte Escolar (rede pública)	
					Nº de Abandono	Taxa de Abandono	Em Sala de Aula	Por turma	Em nºs	Taxa de atendimento
Minas Gerais	3.169.578	11.399	118.058	26,8	179.989	5,7%	229.907	1,9	426.387	13,5%
Espírito Santo	496.888	2.623	19.692	25,2	31.856	6,4%	38.419	1,9	71.115	14,3%
Rio de Janeiro	2.003.159	5.034	65.994	30,3	115.950	5,8%	174.277	2,6	77.528	3,9%

Fonte: Censo Escolar (INEP). Tabelas 1.18, 3.9, 4.3, 5.2.3, 2.1 e 6.6.

Donde ser possível concluir que a utilização dos recursos do FUNDEB na construção de escolas ou contratação de mais professores não reduzirá a taxa de evasão no ensino fundamental. Este problema pode estar ligado a outros fatores, sendo ineficaz o dispêndio dos recursos nos incisos I, II e VIII do artigo 70, da LDB.

A avaliação da eficácia com base no critério da utilização dos recursos públicos representa uma ferramenta de grande importância para a economicidade dos gastos públicos com a educação básica, conforme acima demonstrado, sendo capaz de impedir que recursos sejam despendidos inutilmente em determinados programas pelas redes de atuação.

3.4. Análise da Vantagem Comparativa: Estado x Particular

A vantagem comparativa traduz-se como princípio econômico que evidencia a possibilidade de melhoria da situação de todos com o comércio, isto é, a troca possibilitada pela especialização de cada um naquilo em que possui vantagem em comparação com outro é benéfica para ambos. Nessa esteira, vamos verificar que a prestação do serviço público de educação básica pelas redes públicas de ensino pode ceder frente às redes particulares. A simples verificação dos resultados alcançados por ambas as redes na oferta do ensino fundamental no ano de 2006 pode servir de ponto de partida para a análise que ora é proposta.

A **Tabela 12** apresenta o número de alunos matriculados no País no ensino fundamental no ano de 2005 e as taxas de aprovação, de reprovação e de abandono verificadas ao término desse ano letivo entre as redes pública e privada:

Tabela 12

Brasil	Matrículas no Ens. Fund. - 2005 -	Taxas de Aprovação – 2005 -				Taxa de Reprovação		Taxa de Abandono	
		Unidades Públicas (Fed, Est. e Mun.)		Privado		Unidades Públicas (Fed, Est. e Mun.)	Privado	Unidades Públicas (Fed, Est. e Mun.)	Privado
		Nº de Alunos	%	Nº de Alunos	%				
	33.534.561	30.157.792	77,65%*	3.376.769	95,9%	12,14%*	5,8%	8,26*	0,7%

Fonte: Censo Escolar (INEP). 2006. Tabelas 5.1, 5.5.1, 5.5.7, 5.5.13, 5.6.7.
*A partir dos dados de taxa de aprovação, reprovação e abandono totais, ponderados pela proporção de alunos matriculados nas redes públicas e particulares com relação ao total, chegou-se às respectivas taxas para os referidos indicadores de rendimento (Taxa ponderada = (número de alunos do setor público x taxa do setor público + número de alunos do setor privado x taxa do setor privado) / número total de alunos)

Esses dados do Censo Escolar mostram que a rede de atuação privada do ensino fundamental, no ano de 2005, teve um desempenho melhor que o da rede pública de atuação. Tal fato pode se dar por diversos fatores, todos eles importantes e carecedores de uma análise pormenorizada que possa esclarecer as razões, fugindo, entretanto, ao foco do presente estudo sua análise. Mas o fato é que estes dados servem para evidenciar que a troca, ou o comércio, na linguagem econômica, pode permitir que haja especialização nas atividades de cada uma dessas redes de atuação, de forma a que todos se beneficiem do resultado: educação básica com maior qualidade nos limites e formas traçados pelos recursos disponibilizados pelo FUNDEB.

A expressão vantagem comparativa em termos econômicos serve para descrever os custos de oportunidade de dois executores de serviços. Diz-se que aquele executor que tem o menor custo de oportunidade no desenvolvimento de um serviço tem uma vantagem comparativa na execução deste serviço. Trazendo essa idéia para a oferta da educação básica, os dados acima mostram que o particular tem condição de oferecê-la a um menor custo que o Poder Público, pois o rendimento que obtém é melhor[136]. Se o Poder Público conta com um valor/ano específico por aluno; se este valor puder garantir ao aluno/cidadão todas as características desenhadas para a educação básica tanto pela Constituição Federal, como pela Lei de Diretrizes e Bases da

[136] MANKIW, M. Gregory. *Introdução à economia. Princípios de micro e macroeconomia.* Trad. da 2ª edição por Maria José Cyhlar Monteiro. 16ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001, p.54/55.

Educação Nacional (Lei 9.394/1996) e pela Lei de Custeio - FUNDEB (Lei 11.494/2007) quando ofertado pelo particular, apresenta-se mais vantajoso comparativamente para a sociedade que este venha a oferecer o serviço público de educação básica. Nessa circunstância, impõe-se ao Estado, entretanto, um outro papel, o de agente normativo e regulador da atividade social em questão.

Se por um lado o particular vem demonstrando que obtém melhor rendimento na execução do serviço de educação básica, por outro é o Estado que detém os elementos necessários (dados estatísticos aliados ao custeio específico) para que este serviço público possa ocorrer de forma mais eficaz, compatível com o custo/benefício almejado pelos recursos que são a ele dispensados. Há para o Estado uma inegável vantagem comparativa na captação de dados e na avaliação do serviço em execução e para o particular, na mesma esteira, uma vantagem comparativa na execução direta do serviço de educação básica.

4. A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Configurando uma forma de gestão indireta dos serviços públicos, a delegação negocial, ou concessão, baseia-se em um negócio jurídico celebrado entre o Poder Público e o particular, sob o influxo direto de normas de direito público, para o atendimento de demandas específicas da sociedade. Trata-se de uma forma de descentralização especial, com peculiaridades próprias, e que encontram sustentáculo jurídico em diplomas legais específicos.

Em sua origem no Brasil, o regime de concessão de serviços públicos esteve intimamente conectado com os sistemas de realização de obras públicas[137].

[137]Um dos primeiros diplomas legais a cuidar do tema foi o Decreto nº 1.746, de 13.10.1869. Basicamente com um único artigo ele tratava todas as cláusulas do contrato de concessão à iniciativa privada, observadas as peculiaridades do direito público, valendo aqui transcrevê-lo, *verbis*:: "***Art. 1º*** *Fica o Governo autorisado para contractar a construcção, nos differentes portos do Imperio, de dócas e armazens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação, sob as seguintes bases:* ***§1º*** *Os emprezarios deveráõ sujeitar á approvação do Governo Imperial as plantas e os projectos das obras que pretenderem executar.* ***§ 2º*** *Fixará o capital da empreza, e não poderão argumental-o ou diminuil-o sem autorisação do Governo.* ***§ 3º*** *O prazo da concessão será fixado conforme as difficuldades da empreza, não podendo ser em caso nenhum maior de 90 annos. Findo o prazo ficará pertencendo ao governo todas as obras e o material fixo e rodante da empreza.* ***§ 4º*** *A empreza deverá formar um fundo de amortização por meio de quotas deduzidas de seus lucros liquidos, e calculadas de modo a reproduzir o capital no fim do prazo da concessão.A formação desse fundo de amortização principiará ao mais tardar, 10 annos depois de concluidas as obras.* ***§ 5º*** *Os emprezarios poderão perceber, pelos serviços prestados em seus estabelecimentos, taxas reguladas por uma tarifa proposta pelos emprezarios e approvada pelo governo imperial. Será revista esta tarifa pelo governo imperial de cinco em cinco annos; mas a reducção geral das taxas só poderá ter lugar quando os lucros liquidos da empreza excederem a 12%.* ***§ 6º*** *Poderá o governo conceder ás companhias de dócas a faculdade de emittir titulos de garantia das mercadorias depositadas nos respectivos armazens, conhecidos pelo nome de warrants. Em regulamento especial deverá estabelecer as regras para emissão destes titulos e seu uso no Imperio.* ***§ 7º*** *O governo poderá encarregar ás companhias de dócas o serviço de capatazias e de armazenagem das alfandegas. Expedirá neste caso regulamentos e instrucções para estabelecer as relações da companhia com os empregados encarregados da percepção dos direitos das alfandegas.* ***§ 8º*** *Em cada contracto estipulará o governo as condições que julgar necessarias para assegurar a mais minuciosa e exacta fiscalisação e arrecadação dos direitos do Estado.* ***§ 9º*** *Ao governo fica reservado o direito de resgatar as propriedades da companhia em qualquer tempo depois dos 10 primeiros annos de sua conclusão. O preço do resgate será fixado de modo que, reduzido a apolices da divida publica, produza uma renda equivalente a 8% de todo o capital effectivamente empregado na empreza.* ***§ 10.*** *Os emprezarios poderão desapropriar, na fórma do Decreto n 1664 de 27 de Outubro de 1855, as propriedades e as bemfeitorias pertencentes a particulares, que se acharem em terrenos necessarios á construcção das suas obras.* ***§ 11.*** *O governo fará inspeccionar a execução e o custeio das obras, para assegurar o exacto cumprimento dos contractos que houver estabelecido.* ***§ 12.*** *Os armazens das dócas construidas pelos empresarios gozaráõ de todas as vantagens e favores concedidos por lei aos armazens alfandegados e entrepostos.* ***§ 13.*** *As emprezas estrangeiras serão obrigadas a ter representantes nas localidades em que tiverem seus estabelecimentos, para tratarem directamente com o governo imperial. As questões que se*

GARRIDO FALLA[138] lembra que o conceito de obra pública, assim como o de sistema contratual para sua execução, perfilou como instituto jurídico-administrativo antes do serviço público, configurando a concessão uma modalidade de execução das obras públicas. Superado este aportamento inicial, a concessão estendeu-se aos serviços públicos.

Contudo, argumentos a ela contrários sustentavam que a prestação dos serviços públicos não tinha finalidade lucrativa e, por isso, não deveria ser entregue à iniciativa privada. CHAPMAN[139], em conferência proferida no XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, no ano de 1959, em Wiesbaden, Alemanha, apontava para o fim da concessão, como uma forma típica de exploração de serviços públicos introduzida pelo estado liberal. Naquela época da história, argumentava, em síntese, que o serviço público concedido era antieconômico. A uma porque, se precisava ser subvencionado, era preferível que estivesse a cargo do Poder Público; a duas porque, se não recebesse recursos públicos, sendo rentável, também seria mais lógico que estivesse nas mãos do Estado, que auferiria os benefícios.

Entretanto, o que se viu desde então foi que o Estado não dispunha de organização adequada à realização de todas as atividades necessárias à sociedade, gerando, em conseqüência, uma grande frustração nos cidadãos. Por esta razão não é muito difícil admitir que certas atividades exercidas pelo Estado estariam melhor nas mãos dos particulares, assumindo este um novo papel, o de agente normativo e regulador.

---

suscitarem entre o governo e os emprezarios, a respeito dos seus direitos e obrigações, poderão ser decididas no Brasil por arbitros, dos quaes um será de nomeação do governo, o outro do emprezario, e o terceiro por accordo de ambas as partes, ou sorteado. ***Art.*** *2º Ficão revogadas as disposições em contrario. Joaquim Antão Fernandes Leão, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, assim o tenha entendido e faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em treze de Outubro de mil oitocentos sessenta e nove, quadragesimo oitavo da Independencia e do lmperio. Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador. Joaquim Antão Fernandes Leão."*

Também em outros países, como, por exemplo, a Espanha, deu-se o mesmo, conforme nos relata GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de derecho administrativo.* Vol. II. Madrid: Tecnos, 1992, p. 362.

[138]GARRIDO FALLA, *Ibidem,* p. 362/363.

[139]*Apud* GARRIDO FALLA *Ibidem*, p. 359.

O processo de transformação do Estado imposto pela convicção social da ineficiência econômica e da baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos[140] mexeu com a tradicional concepção que se firmou dos serviços públicos. Ampliava-se a definição clássica, desenvolvida nas décadas de 30 e 40 do século XX, caracterizadora do serviço público pela reunião de três elementos *(i)* o subjetivo, que atribuía a sua execução unicamente ao Estado; *(ii)* o material, que só o considerava pela satisfação de necessidades coletivas e *(iii)* o formal, que admitia o seu exercício pelo regime jurídico de direito público, derrogatório e exorbitante do direito comum[141].

ARIÑO ORTIZ[142] evidencia que *essa nova concepção do serviço público é conseqüência de uma série de fatores, entre eles as mudanças profundas no processo econômico-social definido pela nova sociedade de informação, a abertura da economia mundial, a redução das distâncias, o transporte fácil, a inovação tecnológica e a sofisticação dos serviços, a educação e a saúde generalizada (ao menos em seus níveis básicos), a exigência de uma atenção diferenciada e personalizada, o êxodo da sociedade rural, dentre outros fatores.* Com isso, continua o autor, *o velho conceito de serviço público monopolístico, igualitário, de mínimos, uniforme, não atende às necessidades e às preferências da população a que se diz servir. É preciso que se abra caminho a novas modalidades, mais competitivas, diferenciadas e inovadoras, que são as que a nova realidade social demanda. É preciso desideologizar a política econômica, melhorando-se os serviços e as prestações. Tudo isso sem perder o que já se conseguiu, que é, basicamente, a existência de um serviço universal a todos os cidadãos em seus níveis básicos. Isso exige um novo conceito de serviço público e um novo modelo de regulação econômica*[143].

Para que se possa oferecer, então, um serviço público que atenda a todas essas novas perspectivas da sociedade, há de se conceber a sua oferta em um

---

[140]ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *La liberalización de los servicios públicos. Hacia um nuevo modelo de regulación para la competência. In* Ordenamiento jurídico y libertades econômicas. São José da Costa Rica. Academia de Centroamérica, 2004, p. 463/514. Disponível em www. http://scholar.google.com. Acesso em 29.3.2008.

[141]GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In* Direito Administrativo Econômico. Organizador Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 42.

[142]*Ibidem.*, p. 472.

[143] *Op. cit.,* p. 473.

regime de competência aberto, nele incluídas não só as atividades econômicas, mas também as sociais. As atividades da administração pública que se materializam através de serviços públicos são muitas, consubstanciando-se em toda e qualquer atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral para fruição singular pelos administrados[144].

Desse conceito de serviço público, BANDEIRA DE MELLO extrai dois elementos[145]: um substrato material e um traço formal. Aquele consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados e este na complexão jurídica que lhe estabelece o regime de direito público, ao qual se aplicam os princípios da ciência (da continuidade, da generalidade, da igualdade, da eficiência, da modicidade e da cortesia)[146].

Com catalogação não exaustiva de serviços públicos, a Constituição Federal distingue-os entre[147] *(i)* prestações obrigatórias, compreendidas naquelas em que o Estado: *a)* deve prestar exclusivamente (art.21, X[148]); *b)* deve prestar sem exclusividade (arts. 205 e 209, educação; arts. 196 e 199, saúde; art. 202, previdência social; art. 204, II, assistências social e art. 21, XII, a, radiodifusão sonora e de sons e imagens) e *c)* deve prestar em concomitância com terceiros, a quem forçosamente também deve outorgar os serviços, em regime de concessão (art. 21, XII, a c/c 223); *(ii)* prestações não obrigatórias. Aqueles serviços públicos prestados obrigatoriamente e evidenciados nas alíneas *a* e *c* supra, configuram serviços privativos do Estado, enquanto os da *b* não-privativos.

---

[144]BANDEIRA DE MELLO, C.A., *Curso de direito administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2007, p. 656/658, enfatiza que a noção de serviço público não é simples. No direito brasileiro ele tem assento constitucional especificador de um vasto campo de deveres do Estado brasileiro em relação à sociedade.

[145]*Ibidem,* p. 658/661.

[146]MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2006, p. 334.

[147]Adotamos a classificação de BANDEIRA DE MELLO. O*p.cit.,* p. 673.

[148]O serviço postal está no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União, sendo pacífico o entendimento do Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. É a União, ainda, por força do art. 21, X da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção da modalidade de serviço público de serviço postal. (ADI 3.080, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-8-04, *DJ* de 27-8-04)

Embora a educação esteja catalogada como serviço público prestado sem exclusividade pelo Estado, o que afastaria, em princípio, a possibilidade de ser o serviço concedido, a educação básica goza de natureza especial, que se suscetibiliza a serviço público capaz de ser concedido. E isso se dá justamente pelo modelo específico de financiamento público que a Constituição lhe desenhou, com recursos específicos do FUNDEB.

4.1. A Natureza Especial do Serviço Público de Educação Básica

Ao tratarmos da natureza especial do serviço público de educação básica, é necessário não fechar os olhos ao percurso histórico que o sistema educacional nacional teve até chegar a experimentar uma liberdade ampla de aprendizagem, ensinança, pesquisa e divulgação do pensamento, da arte e do saber (art. 206, II, da Constituição federal).

A educação pública sempre se configurou entre nós como uma espécie de serviço público impregnado de ideologia, fruto de uma fase da história em que o indivíduo esteve politicamente só diante do Estado. Sabe-se que determinados serviços, entre estes a educação, por serem reputados imprescindíveis, necessários ou correspondentes a conveniências básicas da sociedade em dado tempo histórico, passaram a ter sua execução atribuída ao Estado, que se incumbia também de traçar as diretrizes básicas da educação nacional.

O sistema educativo brasileiro passou por quatro fases principais. A primeira (1934/1962), marcada pela discussão entre católicos e leigos quanto às orientações gerais da política educativa[149], culminou com a edição da Lei 4.024, de 20.12.1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)[150]. No plano pedagógico,

[149]LIBANEO, J.C. *Democratização da escola pública. A pedagogia crítico-social dos conteúdos.* São Paulo: Edições Loyola, 1985.

[150]AKKARI, A.J. *Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização e descentralização.* Educação & Sociedades, ano XXII, nº 74, abril/2001. Acerca desta legislação, o autor obtempera que apesar de reforçar a escola pública no plano legislativo, a LDB/1961 não constituiu um avanço sensível na construção do sistema público de educação, pois as comunidades desfavorecidas e as populações rurais ainda permaneceram afastadas da escolarização maciça.

este período introduziu o pensamento pedagógico liberal no País em favor de uma melhor resposta à demanda social crescente por educação, o que só poderia acontecer com a universalização do ensino pelo desenvolvimento de um sistema de educação público. Vale lembrar o lançamento do manifesto dos pioneiros da escola nova, em 1932, que considerava o ensino uma função eminentemente social e pública[151].

O segundo momento desta trajetória desenvolveu-se entre 1962 e 1964, tendo por pano de fundo o debate sobre a alfabetização de adultos e da educação popular num contexto político marcado por múltiplas lutas sociais.

O terceiro período foi marcado pela ditadura militar, que tentou implementar uma política educativa tecnicista, centrada nos conceitos de racionalidade, eficiência e produtividade, fracassada pelo caráter autoritário do regime[152].

O retorno à democracia marca o quarto momento de desenvolvimento do sistema educativo brasileiro, quando se articulou a democratização do ensino e a permanência das crianças desfavorecidas na escola. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20.12.1996) reflete esta fase.

Essas fases permitem evidenciar que a educação formal, quase monopólio das ordens eclesiásticas nos seus primórdios, foi progressivamente organizada pelo Estado imperial e, em seguida, pela república, para acompanhar o desenvolvimento econômico e a modernização do País. Ficou para a história a luta pelo controle das instituições responsáveis pelo processo de socialização das pessoas. Ao Estado restou a incumbência de organizar e normatizar a educação básica (popular). Contudo, não se pode negar que a educação básica sofre ainda hoje com fraquezas qualitativas e quantitativas que a impedem de controlar o conjunto do processo de escolarização de massa[153]. Há a generalizada convicção que de o Estado se tornou incapaz, quer pela baixa qualidade do serviço de ensinança básica que produz, quer pela ineficiência econômica com que trata a questão.

---

[151]AZEVEDO, F. *et alli. O manifesto dos pioneiros da educação nova.* São Paulo: Nacional, 1932.
[152]SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica. Primeiras aproximações.* São Paulo: Cortez, 1992.
[153]AKKARI, A.J. *Op. cit*, p. 166.

É fato que o eixo ideológico hoje se define em termos culturais (reivindicações lingüísticas, autonomias locais, regionalização cultural etc.) e a ele se agregam aspectos financeiros e de gestão, que ocupam um lugar tanto ou mais destacado que os aspectos ideológicos de outrora[154], assertiva justificada pelos artigos 206, II e III c/c 212 e 74, II, da Constituição Federal.

Hoje, discute-se o novo papel do Estado frente à necessidade de resolver problemas de eficiência e qualidade no serviço público de educação básica. Os pressupostos sociais, econômicos, políticos e culturais que serviam de base à atuação estatal mudaram. O próprio modelo de Estado mudou, muito embora a necessidade do serviço de educação básica para o cidadão ainda continue a ser tão premente como outrora. Todavia, o desafio de prestar um serviço de educação básica de qualidade em contextos de restrição orçamentária e da própria revalorização do conhecimento como fator de produção provocam uma necessária reformulação na atuação do ente público. Ademais, não se pode deixar de considerar o menor êxito do Estado também na execução direta do serviço público social de educação básica, a exemplo do que ocorreu com a sua preponderante atuação no exercício da atividade econômica. Também como naquela, a atividade social da educação básica demanda uma solução, que conte, inclusive, com a participação da sociedade.

Considerada no campo das escolhas políticas fixadas constitucionalmente como serviço público[155], a educação básica traçada pela Constituição Federal caracteriza-se como um serviço público de prestação obrigatória do Estado, portanto, serviço dele privativo[156]. Ressalte-se que enquanto a educação,

---

[154]TEDESCO, Juan Carlos. *Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina.* Estudos Avançados., vol. 5, nº 12, Tradução de Ana Paulo Cantanhêde de Araújo. São Paulo. maio/agosto, 1991. Segundo o autor, *o debate tradicional em torno do ensino público e privado gerava-se fundamentalmente sobre um eixo ideológico: tratava-se, em definitivo, de uma luta pelo controle das instituições responsáveis pelo processo de socialização das pessoas.* Disponível em www.scielo.br. Acesso em 20.1.2008.

[155] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87. A autora evidencia que *cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico.*

[156]A classificação do serviço público é importante, pois define aqueles que são delegáveis e indelegáveis. Ainda que este ponto não tenha relevo para muitos doutrinadores, os que atribuem delegabilidade ao

compreendida como gênero, enquadra-se na classificação de muitos doutrinadores como serviço não-privativo do Poder Público[157], isto é, prestação obrigatória sem exclusividade (art. 205 e 209, da Constituição Federal), a educação básica, o primeiro nível escolar (LDB, art. 21), segue outra classificação. Assim, se à educação é extraída a possibilidade de concessão do serviço, porque prestado sem exclusividade pelo Estado, o mesmo não se dá com a educação básica custeada pelo FUNDEB, porque privativa do Poder Público.

Com efeito, a educação oferecida à iniciativa privada pelos artigos 205[158] e 209[159] pela Constituição Federal não se confunde com a peculiar educação básica por ela desenhada como base de um dos seus princípios fundamentais: o cidadão (art. 1º, II).

Aduza-se que a educação básica, etapa primeira e essencial da educação, tem um tratamento totalmente diferenciado no gênero educação, especialmente após a Emenda Constitucional 53/2006, que ampliou o ensino fundamental a ele incluindo a educação infantil e o ensino médio, encontrando esta amplitude a composição da educação básica, conforme definido pelo artigo 21 da LDB[160].

Ressalte-se que, embora esteja aberta à iniciativa privada a possibilidade de ofertar educação, a educação básica estabelecida para prestação privativa do Estado, especificamente pelo artigo 208, inciso I e seus parágrafos primeiro e segundo, da Constituição, tem especificidades próprias. Vejamos o seu teor:

reclamo social para atividade reputada básica para a coletividade, entre este CARVALHO FILHO, J.S, *Op. cit,* p. 269.

[157]Em especial BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.,* p.672. Para o autor, os serviços públicos não privativos ingressam numa categoria que o Estado deve desempenhar, imprimindo-lhes regime de direito público, sem, entretanto, proscrever a livre iniciativa do ramo de atividades em que se inserem. Aos particulares é lícito desempenhá-los, independentemente de concessão.

[158]*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

[159]*Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

[160]*Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – educação superior.*

> *Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*
>
> *I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;*

O inciso I do citado dispositivo refere-se a ensino obrigatório e gratuito, gratuidade esta que se choca com a essência da atividade privada, sendo, por isso, com ela incompatível[161]. Sabe-se que a atividade privada é exercida sob o pálio da ordem econômica, a qual se conforma justamente para permitir que o particular exerça a sua liberdade econômica com resultado lucrativo[162], caso contrário não faria sentido ter a Constituição determinado, para o exercício desta atividade, a observância dos princípios econômicos da propriedade privada e da livre concorrência. O cunho eminentemente econômico que orquestra o princípio constitucional da liberdade de iniciativa não se coaduna com a precípua atividade caritativa[163]. Vale evidenciar que a

---

[161]SCAFF, Fernando Facury. Ensaio sobre o conteúdo jurídico do princípio da lucratividade. *Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: v. 224, p. 323-347, 2001. Argumenta o autor que *a opção do sistema constitucional brasileiro pelo modo de produção capitalista ensejou a juridicização do princípio da lucratividade, cujo conteúdo jurídico compreende: (i) o direito do particular de buscar o lucro; e (ii) o dever de não auferir lucros que sejam abusivos, ou seja, atentatórios contra os princípios constitucionais que protegem a livre concorrência, o meio ambiente e a dignidade da pessoa humana.*

[162]CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Manual da Constituição.* 3ª Ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, p. 257. Para o autor, a liberdade de iniciativa, que já figurava na Constituição desde 1824, é *considerada sob o aspecto da* free enterprise *dos americanos e tem as seguintes características: a) a apropriação privada, particular, da propriedade e dos bens de produção e consumo; b) a aceitação ética e econômica do princípio firmado de que essas empresas devem ter fins lucrativos; c) a admissão da concorrência como o melhor meio de obter maior eficácia nos negócios; d) a certeza de que o mínimo de intervenções nos negócios permite maiores oportunidades aos melhores.*

[163]A LDB (9.394/1996), ao categorizar as instituições de ensino em seus artigos 19 e 20, exclui também das instituições particulares o caráter caritativo, valendo aqui conferir o teor desses dispositivos: *Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a*

concessão goza de características jurídicas específicas, as quais não são encontradas nos convênios administrativos firmados pelo Poder Público com entidades sociais (organizações não governamentais). Ademais, essas não podem ter finalidade lucrativa (art.1º, §1º, da lei nº 9.790/99), elemento este importante para estimular o aprimoramento entrelaçado da atividade social e econômica ora em foco.

Na mesma linha seguem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo. O primeiro confere ao ensino fundamental a categoria de direito público subjetivo, oponível, portanto, apenas ao Estado:

> *§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

Enquanto o segundo o responsabiliza quer pelo não-oferecimento, quer pelo oferecimento irregular:

> *§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.*

Com efeito, mais do que apenas responsabilizar o Poder Público, os supramencionados parágrafos do artigo 208, da Constituição, impõem ao Estado a prestação obrigatória e exclusiva do serviço de educação básica.

A esses dispositivos constitucionais que conformam a educação básica como serviço público obrigatório e exclusivo do Estado somam-se outros, como o modelo específico de financiamento exclusivamente para a educação básica. Destacamos, desde logo, os artigos 212 e seu parágrafo terceiro, da Constituição, como também o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> *Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento,*

orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei.

no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....

§3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

.....

§5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Art. 60, do ADCT. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado

e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Cada um dos dispositivos acima transcritos evidencia a destinação específica dos recursos financeiros arregimentados pelo Fundo para a educação básica, sendo esta aquela exclusivamente oferecida pela rede pública. Não há qualquer permissão constitucional que estenda a possibilidade de fruição desses recursos à iniciativa privada, entendida aqui como entidade própria da ordem econômica, portanto, com viés lucrativo. Essa afirmativa encontra amparo no artigo 213 e seus incisos[164], da Constituição, pois apenas permite acesso a estes recursos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, além de assegurarem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Acresça-se que também a Lei 11.494/2007, regulamentadora do FUNDEB (art. 60, ADCT), em seu artigo 8º, evidencia essas exigências e a elas acrescenta a necessidade de atenderem a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos e de terem certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento:

> *Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.*
>
> *§1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas*

[164] *Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I-comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II-assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.*

efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

Nessa linha, tem-se que a Constituição excluiu da iniciativa privada a execução do serviço de educação básica nos moldes e com o proveito específico que lhe garante os recursos do FUNDEB. A ela, portanto, não se aplica a figura permissiva do artigo 209, II, da Constituição, pois mesmo que quisesse, o Poder Público está impedido de estender os benefícios da Lei de Custeio (11.494/2007) às escolas privadas que

prestem serviço de educação em regime de delegação legal, simples descentralização administrativa, mera autorização, nos termos do supracitado artigo 209, II[165].

Em síntese: a educação básica, nos termos propostos pela Constituição, passa a ser serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, que poderá, entretanto, delegá-la negocialmente ao particular, em regime de concessão, respeitados os parâmetros legais esculpidos pelo artigo 175, da Constituição, mediante licitação, bem como observância das leis que a regulamentam[166]. Nessa concepção, passa o Estado a agente normativo e regulador desta atividade social específica (educação básica), com a função de fiscalizar, incentivar e planejar, sendo certo, ainda, que, em se tratando de concessão subvencionada com recursos do FUNDEB, o planejamento será determinante para a atividade concedida.

[165]Justamente em razão deste fato é que a proposta objeto do presente estudo se viabiliza. O seu objeto é a delegação negocial, baseada em um contrato, como se desenvolverá nos capítulos seguintes.

[166]MODESTO, Paulo. *Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas:demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas, in* Parcerias público-privadas. Org. Carlos Ari Sundfeld. São Paulo:Malheiros, 2005, p. 431-486. Nessa linha, argumenta o autor que *na verdade, a participação de entidades privadas na prestação de serviços sociais, autorizada expressamente pela Constituição (v.g.,* arts. 199; 202; 204, I; 209; 216 , §1º; 218, §4º; e 225), *não apenas é pragmática, como pode ser percebida como uma das respostas conseqüentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. O Estado não tem, efetivamente, condições de monopolizar a prestação direta, executiva, dos serviços de assistência social de interesse coletivo. Estes podem ser geridos ou executados por outros sujeitos, públicos ou privados, preferencialmente instituições públicas não-estatais (pessoas privadas) de fim público, sem fins lucrativos, consoante diferencia a própria Constituição (art. 199,§1º), sob a fiscalização e supervisão e imediata do Estado. Nestes casos, "não prover diretamente" não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas, ou negar o direito fundamental á saúde, à educação, à defesa do meio ambiente, à pesquisa científica e tecnológica. O Estado não deve nem pode demitir-se da responsabilidade de assegurar e garantir direitos sociais: quando não executar, deve fomentar ou financiar diretamente a execução de serviços sociais necessários à coletividade. O Estado contemporâneo continua executor, regulador, fiscalizador e financiador de serviços sociais, mas pode contar também com mecanismos de parceria ágeis para ampliar sua capacidade de assegurar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos.* Ressalvo a posição pessoal de que a execução desse serviço público social deve ser delegada à iniciativa privada, ou seja, pessoas privadas que tenham finalidade lucrativa, por entender que o lucro serve de estímulo à eficiência-eficácia da prestação do serviço.

4.2. A Educação Básica sob o Regime da Concessão. Seu Marco Regulatório

Com acento constitucional no artigo 175, a concessão para a prestação do serviço público tem sua fonte normativa infraconstitucional na Lei 8.987, de 13.2.1995, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei 9.648/1998, que conceitua concessão como a delegação da prestação do serviço público sob a modalidade de concorrência àquele que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; na Lei 9.074, de 7.7.1995, a qual confere o regime de concessão da lei anterior a determinados serviços e obras públicas de competência da União, tendo ambas recebido alterações pela Lei 9.648/1998. A Lei 11.079, de 30.12.2004, também institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Firmada contratualmente[167] pelo Poder Concedente com pessoa jurídica ou consórcio de empresas capacitadas tecnicamente para o mister, é a concessão objeto de fiscalização constante pelo Poder Concedente em cooperação com os usuários[168]. A etapa licitatória não é dispensada para quaisquer de suas modalidades. Enquanto as duas primeiras leis (8.987/1995 e 9.074/1995) ocupam-se das concessões

[167]A referência contratual que faz a lei colide com o princípio da dupla natureza que o ato de concessão ostenta. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p.697, citando a crítica de autores como Duguit (Traité, I, p. 420) e Jèze (RDP, l, 1910, p. 270), reforça que a concepção puramente contratual está hoje e de há muito abandonada, aduzindo que *se a concessão não é pura e simplesmente um contrato, daí não resulta que ela não o seja sob nenhum aspecto.* O citado autor finaliza a crítica com a posição de André De Laubadère, estampada em seu Traité Élémentaire de Droit Administratif, LGDF, 7a ed., 1976, p. 628/629 315 (...) *A concessão de serviço público é, com efeito, um ato misto, meio regulamentar, meio contratual. Esta idéia é hoje unanimemente admitida.* De fato, na medida em que se admite a ingerência do consumidor na avença concessória (art. 51§4º, Lei nº 8.078/90), expande-se a concepção bilateral própria dos contratos. Veja-se, por exemplo, que a Corte Superior reconhece a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos, valendo citar, dentre muitos, o REsp 684.712, cuja pretensão originária esboçava-se em uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, buscando obrigar a empresa concessionária de telefonia celular, AMERICEL S/A, a fornecer, sem nenhum encargo, a fatura discriminada dos serviços prestados, além da devolução, em dobro, dos valores cobrados pelo detalhamento da conta telefônica, bem como o REsp 417.804, quando, calcada nos artigos 127 e 129, III da Constituição Federal e nos arts. 81 e 82, I do Código de Defesa do Consumidor, também reconhece o Superior Tribunal de Justiça a legitimidade ativa do Ministério Público a promover ação civil pública ou coletiva em defesa dos direitos difusos ou coletivos de consumidores, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão deles, visualizada em sua dimensão coletiva, pode comprometer interesses sociais relevantes. Logo, conceber a concessão como ato misto, meio regulamentar, meio contratual é factível frente não só à legislação nacional, mas também à jurisprudência pátria.

[168]Definição legal, artigos 2º, II, 3º, 4º e 5º, da Lei nº 8.987/1995.

comuns, assim compreendidas as de serviço público simples e as de serviço público precedida da execução de obra pública, a última (11.079/2004) cuida da concessão especial de serviços públicos (parcerias público-privadas).

A educação básica financiada com recursos do FUNDEB configura um serviço público, que, com o respaldo do artigo 211, §4º, da Constituição Federal, pode ser organizado na forma de colaboração que os Estados e os Municípios entenderem mais adequada a assegurar a universalização do ensino obrigatório. A ele se amoldam os preceitos do contrato de concessão especial, estatuído pela Lei 11.079, de 30.12.2004, na modalidade de concessão administrativa, a qual, a seu turno, pode se compatibilizar com a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107, de 6.4.2005), sendo estes firmados por Municípios ou Municípios e Estados ou, ainda, entre o Distrito Federal e Municípios[169].

De acordo com a Lei 11.107/2005 e seu regulamento (Decreto 6.017, de 17.1.2007), os consórcios públicos, formados exclusivamente por entes públicos, podem constituir-se como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos[170]. Ao estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive para a realização de objetivos de interesse comum, podem esses consórcios outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de formação firmado entre eles, o qual deverá indicar de forma específica o objeto da concessão e as condições a que deverá atender,

[169]O instituto do consórcio público foi positivado em nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu no artigo 241 a forma de gestão associada de serviços públicos, nestes termos: *Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

[170] De acordo com o art. 7º, do Decreto 6.017/2007, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil. Acrescenta, ainda, a citada lei que os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas. Estabelecendo, por fim, que, caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º do Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

observada a legislação de normas gerais em vigor, conforme citada lei, em seu artigo 2º, § 3º.

Os consórcios públicos se prestam a atender aos objetivos especificados no artigo 3º do seu Decreto regulador, em especial, a gestão consorciada de serviços públicos (I); a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres (V); as ações políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional (XII). Como podem ter um ou mais objetivos e os entes consorciados podem se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles, tem-se a possibilidade legal da outorga do serviço público de educação básica pelos consórcios públicos[171].

No caso da educação básica financiada com recursos do FUNDEB, tem-se que ela pode ser objeto da concessão administrativa, isto é, o serviço pode ser contratado com o particular --- sendo a Administração Pública a usuária indireta, nos termos da Lei 11.079/2004, art. 2º, §2º --- por determinado ente federado ou mesmo pelo consórcio público. Impondo-se ressaltar que a parceria público-privada em questão será custeada única e especificamente com os recursos do FUNDEB.

Não se pode deixar de evidenciar que a concessão de serviço público, como bem assevera MARÇAL JUSTEN FILHO[172], envolve o inter-relacionamento entre Estado e iniciativa privada, o que implica uma pluralidade de questões políticas fundamentais. As soluções jurídicas que o modelo de gestão concedida permite experimentar evidenciam a possibilidade de compatibilização entre o atendimento das

[171]NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano, CORDONI JR., Luiz e COSTA, Nilson do Rosário. *Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil.* Cad. Saúde Pública, jan./feb. 2005, vol. 21, nº.1, p.29-38. Os autores lembram que a idéia de consórcios intermunicipais é antiga, tendo o primeiro deles sido implantado na região de Bauru, Estado de São Paulo, em 1960, voltando-se para a promoção social. Na área da saúde, os consórcios intermunicipais são mais recentes. O primeiro surgiu em 1986, também no Estado de São Paulo, na região de Penápolis. A Lei 8.080, de 19.9.1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, definiu que os municípios poderiam formar consórcios para desenvolver em conjunto ações e serviços de saúde. O Ministério da Saúde (MS) apoiou a implantação de consórcios, avaliando a parceria entre os municípios como capaz de potencializar a atenção à saúde.

[172]JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003, p. 11.

necessidades coletivas com o concomitante desenvolvimento da atividade econômica privada.

Os princípios fundamentais (art.1º, II e IV, CF) da cidadania, da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa justificam a adoção do regime da concessão do serviço público de educação básica. Nessa esteira, pode-se ver a implementação do cidadão com a educação básica e, concomitantemente, o incentivo ao desenvolvimento da atividade econômica na área social, quando o profissionalismo do seu exercício pelo particular volta-se para a otimização dos recursos disponíveis e qualificação do serviço prestado.

Isso significa que o Estado, empenhado na organização de interesses potencialmente antagônicos –– interesse social e interesse econômico ––, pode-se valer do instituto da concessão para assegurar a realização conjunta e concomitante de finalidades e interesses tendencialmente excludentes[173].

Essa diretriz naturalmente evoca a necessidade de aprimoramento do novo papel do Estado, que passa a atuar como agente normativo e regulador da atividade social producente de benefícios político-sociais (formação do cidadão), conforme permissão constitucional (art. 174). Assim, se há o estímulo para que a atividade econômica se volte à prestação do serviço público de educação básica, isto é, à prestação de um serviço público revestido de características fundamentais para o Estado brasileiro como a formação do cidadão, estará ele simultaneamente promovendo o desenvolvimento da atividade econômica (artigo 1º, IV, CF) e prestando a sua função precípua, que é a de conceder ao indivíduo uma base sólida e qualificada de conhecimentos que o habilitem para o desenvolvimento próprio de sua vida (artigo 1º, II, CF).

O marco regulatório do setor de educação básica é composto de três diplomas básicos: 1) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei

[173] JUSTEN FILHO, *Op. cit.*, p. 11.

9.394/1996; 2) o Plano Nacional de Educação - PNE, Lei 10.172/2001[174] e 3) o FUNDEB, Lei 11.494/2007. Como instrumentos integradores estão o Censo Escolar, elaborado pelo INEP, o Plano de Desenvolvimento da Educação e os Atos Normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE).

[174]O Plano Nacional de Educação estabelece metas decenais para todos os níveis e etapas da educação, apontando para que Estados e Municípios criem e estabeleçam planos semelhantes compatíveis com as metas nacionais. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso 22.4.2008.

5. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ALGUNS CASOS

Rompida a barreira que impunha apenas ao Poder Público a responsabilidade pela educação básica da população[175], muitos países passaram a dividir essa responsabilidade com o setor privado. Alguns governos contam com a participação de organizações não governamentais nesta empreitada social, havendo, ainda, aqueles que têm ajuda de agências de fomento nacionais[176] e internacionais. Outros ainda transferem essa responsabilidade ao setor privado, nas mais diversas formas de parcerias. É inegável que neste contexto, as parcerias em educação vêm ganhando força em muitos países que as adotam de formas diferenciadas, respeitadas as suas peculiaridades[177]. São motivações diferentes em cada um deles, mas em todos há a intenção de dividir com o setor privado a responsabilidade pública pelo financiamento e promoção da educação básica.

Para o setor privado, a educação, sem dúvida, pode ser considerada um investimento estratégico. Enquanto bem econômico, suas características revelam que hoje a educação é tanto um bem público como privado, graças à natureza híbrida dos benefícios que distribui. Ela tanto beneficia a sociedade, uma vez que uma população educada contribui para o incremento da produtividade econômica, como traz benefícios individuais, proporcionando o crescimento pessoal do cidadão[178]. Portanto, se a educação pode proporcionar crescimento para ambos os setores (público e privado), é natural que a discussão sobre o seu custeio e o seu desenvolvimento também seja de interesse do setor privado.

---

[175]Durante o século XX, o Poder Público assumiu predominantemente a educação com o objetivo de construir a nação e instalar uma identidade nacional. Para este século XXI, a meta é outra, vez que já há uma nação.

[176] Como, por exemplo, a Agência de Fomento do Estado de São Paulo (AFESP).

[177]PATRINOS, Harry A. e ARIASINGAN, David. *Decentralization of education: Demand-side financing.* 1997. Disponível em www1.worldbank.org/education/global educationreform/pdf/did_2.pdf. Acesso em 28.2.2008. Como exemplo dessas formas, os autores citam o financiamento através de *vouchers, estipêndios, bolsas de estudos, assistência social etc.*

[178]SOSALE, Shobhana. *Trends in private sector development in World Bank Education Projects.* World Bank Policy Research Working Paper 2452, World Bank. Washington, DC, p. 1

Essa temática, na verdade, é internacional e vem recebendo atenção específica da academia, notadamente na Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard (Estados Unidos), que desenvolve, desde 1996, um Programa de Políticas Educacionais e Governo (PEPG)[179] com o objetivo de proporcionar treinamento científico elevado a professores, que possam contribuir com pesquisas na área da educação, fomentar uma comunidade nacional de pesquisadores revolucionários e produzir estudos pioneiros que possam promover mudanças de base científica na reformulação das políticas educacionais[180].

Em outubro de 2005, o PEPG promoveu um Congresso temático, intitulado: "Mobilizando O Setor Privado Para A Educação Pública", no original *Mobilizing the Private Sector for Public Education*, sob os auspícios do Instituto Banco Mundial, da CfBT Education Trust, da John M. Olin Foundation e do International Finance Corporation (IFC). Naquela oportunidade foram apresentadas diferentes experiências de parcerias na área da educação básica desenvolvidas por diversos países[181]. Entre essas, vale destacar neste trabalho a dos Estados Unidos com as *charter schools,* a da Colômbia com os *colegios en concesión* e a da Venezuela com a AVEC (Associação Venezuelana de Educação Católica).

[179] *Program on Education Policy and Governance.*

[180] Sobre seus reflexos no projeto político-pedagógico da escola pública brasileira, ler em SILVA, MARIA ABÁDIA DA. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Cadernos Cedes.* Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, Dezembro de 2003. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em 28.2.2008; FERREIRA, Sérgio Guimarães. *Parcerias público-privadas em educação.* Disponível em www4.fgv.br/cps/simulador/site_cps_educacao/Parcerias_Publico_Privadas_em_Educacao.pdf. Acesso em 28.2.2008; ALTMANN, Helena. Influência do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 20, n. 1, p. 77-89, jan/jun. 2002, e, ainda, em GAURI, Varun. Social rights and economics: claims to health care and education in developing countries. *World Development.* Vol. 32, n. 3, p. 465-477, Great Britain: Elsevier, 2004.

[181] Todas as pesquisas realizadas pelo PEPG estão disponíveis em www.hks.harvard.edu/pepg/research.htm. Acesso: 26.4.2008.

5.1. As *Charter Schools* Americanas

No ano de 1988, depois de visitar uma escola inovadora na cidade alemã de Colônia[182], ALBERT SHANKER, então presidente da Federação Americana de Professores (AFT), resolveu instigar um grupo de professores americanos a desenvolver uma proposta que fosse capaz de educar melhor os jovens[183]. Assim, concedeu a esse grupo uma licença[184] para que implementasse aquela que seria sua proposta por um período de cinco a dez anos, após o qual seriam avaliados os resultados obtidos, o que representaria o fim ou a ampliação a outros estados do modelo idealizado. Batizada por SHANKER por *charter school,* a idéia prosperou[185].

O estado americano de Minnesota foi aquele que primeiro legislou sobre as *charter schools,* ou escolas concedidas. Essa inovação na lei de Minnesota (*Laws of Minnesota* 1991, artigo 9, seção 3[186]) permitiu a formação inicial de oito

---

[182]Köln (Colônia) é, em termos de população, a quarta maior cidade da Alemanha e a maior cidade do Estado de Renânia do Norte-Vestfália. Esta cidade possui um dos mais importantes portos fluviais alemães e é considerada a capital econômica, cultural e histórica da Renânia. Com 973.878 habitantes (2004) é a 16ª maior cidade da União Européia.

[183]SHANKER, Albert. *Restructuring our school.* Peabody Journal of Education, v.65, n. 3, 1988, p. 97-8.

[184]A expressão inglesa para este conceito é *charter*, "garantindo direitos, franquia", daí nascendo a denominação desse novo modelo *charter schools.*

[185]FINN JR., Chester and VANOUREK, Gregg. *Lessons from the U.S. experience with charter schools.* PEPG-05-10. *Preliminary draft* para a Conferência da PEPG, *Mobilizing the private sector for public education.* Certame realizado com o apoio do Banco Mundial e da Kennedy School of Government, Harvard University. Outubro, 2005. Os autores chegam a afirmar que, em um primeiro nível, as *charter schools* podem ser tidas como uma licença para sonhar para educadores e empresários que procuram aperfeiçoar o corrente estado da arte, pois elas representam uma possibilidade de enfrentar as dificuldades que empatam a educação básica das atuais escolas públicas. Em um segundo nível, as *charter schools* estão transformando a definição de escolas públicas, demonstrando que elas não precisam ser administradas de maneira burocrática, de cima para baixo. Mais exatamente, uma escola é pública conquanto esteja aberta ao público, indiscriminadamente, além de serem custeadas por dinheiro público, sendo responsável pelo seu desempenho acadêmico frente a agências públicas e administradas por fundos. Não se trata de uma batalha entre as *charter* e as públicas, até porque as *charter* são escolas públicas. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/conferences/MPSPEpapers.htm. Acesso em 2.5.2008.

[186](Não obstante a extensão desta nota, fomos obrigados a transcrevê-la tal a importância do assunto). **Article 9, Section 3. [120.064] [OUTCOME-BASED SCHOOLS.] Subdivision 1. [PURPOSES]** The purpose of this section is to: (1) improve pupil learning; (2) increase learning opportunities for pupils; (3) encourage the use of different and innovative teaching methods; (4) require the measurement of learning outcomes and create different and innovative forms of measuring outcomes; (5) establish new forms of accountability for schools; or (6) create new professional opportunities for teachers, including the opportunity to be responsible for the learning program at he school site. **Subd. 2. [APPLICABILITY]** This section applies only to outcome-based schools formed and operated under this section**. Subd. 3. [SPONSOR]** (a) A school board may sponsor an outcome-based school. (b) A school board may authorize a maximum of two outcome-based schools. No more than a total of eight

outcome-based schools may be authorized. The state board of education shall advise potential sponsors when the maximum number of outcome-based schools has been authorized. **Subd. 4. [FORMATION OF SCHOOL]** (a) A sponsor may authorize one or more licensed teachers under section 215.182, subdivision 2, to form and operate an outcome-based school subject to approval by the state board of education. The teachers shall organize and operate a school as a cooperative under chapter 308A or nonprofit corporation under chapter 317A. (b) Before a teacher may begin to form and operate a school, the sponsor must file an affidavit with the state board of education stating its intent to authorize an outcome-based school. The affidavit must state the terms and conditions under which the sponsor would authorize an outcome-based school. The state board must approve or disapprove the sponsor's proposed authorization within 30 days of receipt of the affidavit. Failure to obtain state board approval precludes a sponsor from authorizing the outcome-based school that was the subject of the affidavit. (c) The teachers authorized to organize and operate a school shall hold an election for members of the school's board of directors. All staff members employed at the school and all parents of children enrolled in the school may participate in the election. Licensed teachers employed at the school must be a majority of the members of the board of directors. (d) The sponsor's authorization for an outcome-based school shall be in the form of a written contract signed by the sponsor and the board of directors of the outcome-based school. **Subd. 5. [CONTRACT]** The contract for an outcome-based school shall be in writing and contain at least the following: (1) a description of a program that carries out one or more of the purposes in subdivision 1; (2) specific outcomes pupils are to achieve under subdivision 10; (3) admission policies and procedures; (4) management and administration of the school; (5) requirements and procedures for program and financial audits; (6) how the school will comply with subdivisions 8, 13, 15, and 21; (7) assumption of liability by the outcome-based school; (8) types and amounts of insurance coverage to be obtained by the outcome-based school; and (9) the term of the contract which may be up to three years. **Subd. 6. [ADVISORY COMMITTEE]** (a) The state board of education shall appoint an advisory committee comprised of ten members. At least two members shall be African American, two members shall be American Indian, two members shall be Asian Pacific American, and two members shall be Hispanic. One of ach of the two members shall reside within the seven-county metropolitan area and one shall reside within Minnesota but outside of the seven-county metropolitan area. In addition, at least one of each of the two members shall be a parent of a child in any of the grades kindergarten through 12. As least five of the ten members shall have family incomes that would make them eligible for free or reduced school lunches. (b) Each sponsor listed in subdivision 3 shall request the advisory committee to review and make recommendations about a proposal it receives from an individual or organization that is predominately Caucasian to establish an outcome-based school in which one-half or more of the pupils are expected to be non-Caucasian. (c) Each sponsor listed in subdivision 3 may request the advisory committee to review and make recommendations about a proposal it receives from an individual or organization that is predominately non-Caucasian if requested to do so by the individual or organization. **Subd. 7. [EXEMPTION FROM STATUTES AND RULES]** Except as provided in this section, an outcome-based school is exempt from all statutes and rules applicable to a school board or school district, although it may elect to comply with one or more provisions of statutes or rules. **Subd. 8. [REQUIREMENTS]** (a) An outcome-based school shall meet the same health and safety requirements required of a school district. (b) The school must be located in Minnesota. Its specific location may not be prescribed or limited by a sponsor or other authority except a zoning authority. (c) The school must be nonsectarian in its programs, admission policies, employment practices, and all other operations. A sponsor may not authorize an outcome-based school or program that is affiliated with a nonpublic sectarian school or a religious institution. (d) The primary focus of the school must be to provide a comprehensive program of instruction for at least one grade or age group from five through 18 years of age. Instruction may be provided to people younger than five years and older than 18 years of age (e) The school may not charge tuition. (f) The school is subject to and shall comply with chapter 363 and section 126. (g) The school is subject to and shall comply with the pupil fair dismissal act, sections 127.26 to 127.39, and the Minnesota public school fee law, sections 120.71 to 120.76. (h) The school is subject to the same financial audits, audit procedures, and audit requirements as a school district. The audit must be consistent with the requirements of sections 121.901 to 121.917, except to the extent deviations are necessary because of the program at the school. The department of education, state auditor, or legislative auditor may conduct financial, program, or compliance audits. (i) The school is a school district for the purposes tort liability under chapter 466. **Subd. 9. [ADMISSION REQUIREMENTS]**

The school may limit admission to: (1) pupils within an age group or grade level; (2) people who are eligible to participate in the high school graduation incentives program under section 126.22; (3) pupils who have a specific affinity for the school's teaching methods, the school's learning philosophy, or a subject such as mathematics, science, fine arts, performing arts, or a foreign language; or (4) residents of a specific geographic area if the percentage of the population of non-Caucasian people in the geographic area is greater than the percentage of the non-Caucasian population in the congressional district in which the geographic area is located, as long as the school reflects the racial and ethnic diversity of that area. The school shall enroll an eligible pupil who submits a timely application, unless the number of applications exceeds the capacity of a program, class, grade level, or building. In this case, pupils shall be accepted by lot. The school may not limit admission to pupils on the basis of intellectual ability, measures of achievement or aptitude, or athletic ability. **Subd. 10. [PUPIL PERFORMANCE]** An outcome-based school must design its programs to at least meet the outcomes adopted by the state board of education. In the absence of state board requirements, the school must meet the outcomes contained in the contract with the sponsor. The achievement levels of the outcomes contained in the contract may exceed the achievement levels of any outcomes adopted by the state board. **Subd. 11. [EMPLOYMENT AND OTHER OPERATING MATTERS]** The school's board of directors shall employ and contract with necessary teachers, as defined by section 125.03, subdivision 1, who hold valid licenses to perform the particular service for which they are employed in the school. The board may employ necessary employees who are not required to hold teaching licenses to perform duties other than teaching and may contract for other services. The board may discharge teachers and nonlicensed employees. The board of directors also shall decide matters related to the operation of the school, including budgeting, curriculum and operating procedures. **Subd. 12. [HANDICAPPED PUPILS]** The school must comply with sections 120.03 and 120.17 and rules relating to the education of handicapped pupils as though it were a school district. **Subd. 13. [LENGTH OF SCHOOL YEAR]** An outcome-based school shall provide instruction each year for at least the number of days required by section 120.101, subdivision 5. It may provide instruction throughout the year according to sections 120.59 to 120.67 or 121.585. **Subd. 14. [REPORTS]** An outcome-based school must report at least annually to its sponsor and the state board of education the information required by the sponsor or the state board. The reports are public data under chapter 13. **Subd. 15. [TRANSPORTATION]** Transportation for pupils enrolled at a school shall be provided by the district in which the school is located, according to sections 120.062, subdivision 9, and 123.39, subdivision 6, for a pupil residing in the same district in which the outcome-based school is located. Transportation may be provided by the district in which the school is located, according to sections 120.062, subdivision 9, and 123.39, subdivision 6, for a pupil residing in a different district. **Subd. 16. [LEASED SPACE]** The school may lease space from a board eligible to be a sponsor or other public or private nonprofit nonsectarian organization. **Subd. 17. [INITIAL COSTS]** A sponsor may authorize a school before the applicant has secured its space, equipment, facilities, and personnel if the applicant indicates the authority is necessary for it to raise working capital. A sponsor may not authorize a school before the state board of education has approved the authorization. **Subd. 18. [DISSEMINATE INFORMATION]** The department of education must disseminate information to the public, directly and through sponsors, on how to form and operate an outcome-based school and how to utilize the offerings of an outcome-based school. **Subd. 19. [LEAVE TO TEACH IN A SCHOOL]** If a teacher employed by a school district makes a written request for an extended leave of absence to teach at an outcome-based school, the school district must grant the leave. The school district must grant a leave for any number of years requested by the teacher, and must extend the leave at the teacher's request. The school district may require that the request for a leave or extension of leave be made up to 90 days before the teacher would otherwise have to report for duty. Except as otherwise provided in this subdivision and except for section 125.60, subdivision 6a, the leave is governed by section 125.60, including, but not limited to, reinstatement, notice of intention to return, seniority, salary, and insurance. During a leave, the teacher may continue to aggregate benefits and credits in the teachers' retirement association account by paying both the employer and employee contributions based upon the annual salary of the teacher for the last full pay period before the leave began. The retirement association may impose reasonable requirements to efficiently administer this subdivision. **Subd. 20. [COLLECTIVE BARGAINING]** Employees of the board of directors of the school may, if otherwise eligible, organize under chapter 179A and comply with its provisions. The board of directors of the school is a public employer, for the purposes of chapter 179A, upon formation of one or more bargaining units at the school. Bargaining units at the school are separate from any other

escolas públicas centradas no estudante e orientadas para resultados. A primeira delas, *City Academy in St. Paul*[187], abriu suas portas em 1992 e outras se seguiram, contando hoje Minnesota com 147 *charter schools*, que atendem a 26.577 alunos[188]. Segundo o *Center for Education Reform,* em pesquisa realizada no mês de setembro de 2007, nos 40 estados americanos e no distrito de Colúmbia são mais de 4.100 *charter schools* −− ou seja, escolas públicas, que funcionam com recursos públicos, não religiosas e abertas a todas as crianças −−, atendendo a mais de 1.2 milhão crianças[189].

A educação concedida, na forma das *charter schools* americanas, pode ser vista como uma forma de "governo renovador", no original "*reinventing government",* um conceito que se tornou popular nos Estados Unidos nos anos 90, quando entidades governamentais adotaram a dinamicidade do setor privado para

units. **Subd. 21. [CAUSES FOR NONRENEWAL OR TERMINATION]** (a) The duration of the contract with a sponsor shall be for the term contained in the contract according to subdivision 5. The sponsor, subject to state board of education approval, may or may not renew a contract at the end of the term for any ground listed in paragraph (b). A sponsor or the state board may unilaterally terminate a contract during the term of the contract for any ground listed in paragraph (b). At least 60 days before not renewing or terminating a contract, the sponsor, or the state board if the state board is acting to terminate a contract, shall notify the board of directors of the school of the proposed action in writing. The notice shall state the grounds for the proposed action in reasonable detail and that the school's board of directors may request in writing an informal hearing before the sponsor or the state board within 14 days of receiving notice of nonrenewal or termination of the contract. Failure by the board of directors to make a written request for a hearing within the 14 day period shall be treated as acquiescence to the proposed action. Upon receiving a timely written request for a hearing, the sponsor or the state board shall give reasonable notice to the school's board of directors of the hearing date. The sponsor or the state board shall conduct an informal hearing before taking final action. The sponsor shall take final action to renew or not renew a contract by the last day of classes in the school year. (b) A contract may be terminated or not renewed upon any of the following grounds: (1) failure to meet the requirements for pupil performance contained in the contract; (2) failure to meet generally accepted standards of fiscal management; (3) for violations of law; or (4) other good cause shown. If a contract is terminated or not renewed, the school shall be dissolved according to the applicable provisions of chapter 308A or 317A. **Subd. 22. [PUPIL ENROLLMENT]** If a contract is not renewed or is terminated according to subdivision 21, a pupil who attended the school, siblings of the pupil, or another pupil who resides in the same place as the pupil may enroll in the resident district or may submit an application to a nonresident district according to section 120.062 at any time. Applications and notices required by section 120.062 shall be processed and provided in a prompt manner. The application and notice deadlines in section 120.062 do not apply under these circumstances. **Subd. 23. [GENERAL AUTHORITY]** The board of directors of an outcome-based school may sue and be sued. The board may not levy taxes or issue bonds. **Subd. 24. [IMMUNITY]** The state board of education, members of the state board, a sponsor, members of the board of a sponsor in their official capacity, and employees of a sponsor are immune from civil or criminal liability with respect to all activities related to an outcome-based school they approve or sponsor. The board of directors shall obtain at least the amount of any types of insurance required by the contract, according to subdivision 5.

[187] Disponível em www.cityacademy.org. Acesso em 29.4.2008.

[188] Disponível em www.leg.state.mn.us/lrl/issues/charter.asp. Acesso em 29.4.2008.

[189] Disponível em www.edreform.com. Acesso em 29.4.2008.

incrementar a sua eficiência e o seu desempenho. Segundo FINN JR e VANOUREK[190], as *charter school*s operam em concorrência com as escolas públicas tradicionais e, para além de serem responsáveis pelo aperfeiçoamento da qualidade da educação básica pública americana, contribuem com outros dois motivos: *(i)* oferecem alternativas imediatas a alunos que não estão prosperando nas escolas públicas tradicionais em que estudam e *(ii)* estimulam o sistema educacional competitivamente a se aperfeiçoar, dando exemplos inovadores de escolas que funcionam.

O modelo de *charter school* americano conta com dez componentes essenciais: *(i)* sua base é local, isto é, centrada na comunidade em que está instalada, com direção independente, mas com responsabilidade frente ao órgão governamental central e ao eleitorado; *(ii)* não há regulamentação específica que deva seguir. Em outras palavras, os dirigentes e professores podem escolher qual a melhor forma de ensinar; *(iii)* atrai o talento do empresário, dando-lhe a oportunidade de participar do setor educacional, introduzindo novas formas de pensar sobre como estruturar, operar e manter a qualidade e o desempenho das escolas; *(iv)* experimentação, pois estão abertas a novas experiências, quer curricular, quer tecnológica, incluindo o envolvimento dos pais e responsáveis das crianças no processo, de acordo com o local em que estão instaladas, aproveitando o perfil de cada comunidade; *(v)* escolhas, permitindo que os pais escolham a escola que melhor atenda as necessidades de seus filhos, além de permitir que os educadores adotem formas novas, aptas a atender ao perfil dessas crianças; *(vi)* competição, na medida em que diferentes modelos de escolas são oferecidos, cada escola passa a se preocupar com o que a outra está oferecendo. Preocupa-se com o que os pais/responsáveis das crianças estão procurando e, com isso, passam atender ao padrão acadêmico e operacional da comunidade; *(vii)* avaliação, que é um componente essencial do sistema das escolas licenciadas. Avaliar constantemente o que funciona e o que não funciona é uma maneira de os educadores, dirigentes, coordenadores pedagógicos tomarem decisões aptas a manterem o nível de qualidade que pretendem; *(viii)* responsabilidade final frente ao consentimento legal exige a operacionalização eficiente e a viabilidade econômico-financeira da *charter school*, levando à convicção de que aquelas que não atenderem a estas exigências serão

[190] *Op cit.,* p. 3.

reestruturadas ou fechadas; *(ix)* implementação, como modelo de sucesso, a excelência permeia o sistema, levando à prática providências concretas; *(x)* renovação, representam um sistema de escolas que estão sempre se superando, aprendendo a como ficarem melhores[191].

A busca por uma educação básica de qualidade leva muitos países a tentar novas formas de educar[192], numa demonstração de que é preciso inovar em um tempo em que já não mais satisfaz ao ser humano os velhos paradigmas do passado. O desenvolvimento tecnológico funciona como propulsor de todo o desenvolvimento humano, gerando no ser a necessidade de saber mais, procurar mais e ter maior conhecimento de tudo que está à sua volta. Portanto, as escolas não podem ficar mudas a contemplar todo esse desenvolvimento. Elas devem participar desse processo, transformando-se, haurindo da sociedade os elementos necessários à sua reformulação profissional e econômico-financeira.

É certo que cada país deve moldar o modelo de inovação educacional que melhor lhe atenda. O modelo das *charter schools* americanas atende às exigências legais que cada estado americano desenha. Muito embora os dez componentes essenciais anteriormente descritos estejam presentes na *Charter Law* de cada estado,

---

[191]FINN JR., Chester and VANOUREK, Gregg. *Op cit.*, p. 7.

[192]As *charter schools* não são um fenômeno unicamente americano. Estratégias educacionais similares também são conhecidas na Austrália (State of Victoria, Department of Education and Training. March, 1999. Disponível em www.aare.edu.au/00pap/dal00092.htm. Acesso em 3.5.2008); no Canadá (HEPBURN, Claudia & VAN BELLE, Robert. *The Canadian education freedom índex.* Fraser Institute, september, 2003 e, ainda, Canadian Charter Schools Centre. Disponível em www.charterschools.ca. Acesso em 3.5.2008); na Nova Zelândia (Disponível em www.fcpp.org/pdf/kiwistyle.pdf. Acesso em 3.5.2008 e AITKEN, Judith. *Increasing flexibility of secondary schools. Address to an International Symposium on Secondary Education*. November, 1998); no Quatar, Oriente Médio (Disponível em www.english.education.gov.qa. Acesso em 3.5.2008) e no Reino Unido (HILL, Paul T. *Lessons from Blair's school reforms.* Policy Review. June 2005 e, ainda, em *Specialist schools trust*. Disponível em www.specialistschools.org.uk Acesso em 3.5.2008), além de muitas outras com características semelhantes na China (TSANG, Mun C.. *School choice in People's Republic of China.* National Center for the Study of Privatization of Education, november 2000); em El Salvador (PATRINOS, Harry A. *Mechanisms for enhanced equity: Demand-side financing*. Draft preliminary outline, World Bank, 2001; MARCHELLI, Helga Cuellar. *Decentralization and privatization of education in El Salvador.* National Center for the Study of Privatization of Education, april 2001); na Guatemala (World Bank Education Notes. *Decentralizing education in Guatemala: School management by local communities.* February, 2005), na Holanda (PATRINOS, Harry A. *Private education provision and public finance: The Netherlands as a possible model.* World Bank, November 2002) e na Suécia (BERGSTROM, Fredrik & SANDSTROM, F. Mikael. *School choice works! The case of Sweden*. The Milton & Rose D. Friedman Foundation. Volume 1, issue 1. Milton & Rose D. Friedman Foundation. Disponível em www.heartland.org/Article.cfm?artId=11451. Acesso em 3.5.2008).

cada um deles estrutura o sistema de *charter school* que melhor atenda aos seus interesses políticos.

5.2. A Experiência Colombiana com os *Colegios en Concesión*

A cidade de Santa Fé de Bogotá, capital da Colômbia, lançou, no ano de 1999, um programa educacional sem precedentes em sua história. Denominado de *colegios en concessión*, o programa foi uma resposta à necessidade de expansão com qualidade da educação básica no país. De acordo com esse programa, uma escola privada fica encarregada de prover educação pública a 25 escolas por um período de 15 anos[193]. O Estado proporciona a infra-estrutura, seleciona os alunos (pela renda familiar) e paga uma soma anual, pré-ajustada, por aluno, para o período integral[194]/[195]. Os *colegios en concesión* devem proporcionar educação para a população designada pelo Estado, tendo, entretanto, flexibilidade para contratar administradores e professores e são livres para implementar modelo pedagógico. A escola concedida compromete-se a seguir o padrão de desempenho (tanto em qualidade como quantidade) designado pela Secretaria de Educação daquele país[196].

Como nos Estados Unidos, em que as *charter schools* atuam concomitantemente com as escolas públicas, os *colegios en concesión* da Colômbia

[193]LAROCQUE, Norman. *Contracting for the delivery of educational services: private management of public schools. case studies of Colombia and Latin America.* New Zealand Business Roundtable. January, 2005. Disponível em www.innovations.harvard.edu/ showdoc.html?id=9189. Acesso em 4.5.2008. O autor pontua que quando o programa estiver em operação total terá alcançado 51 escolas neste sistema, atendendo aproximadamente a 45.000 alunos. É bom lembrar que a Colômbia é o segundo país mais populoso da América do Sul, com aproximadamente 45 milhões de habitantes, conforme em www.wikipedia.org. Acesso 3.5.2008.

[194]OSORIO, Felipe Barrera. *Impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogotá's concession schools. Preliminary draft* para a Conferência da PEPG, *Mobilizing the private sector for public education.* Certame realizado com o apoio do Banco Mundial e da Kennedy School of Government, Harvard University. Outubro, 2005. O autor evidencia que as escolas são construídas seguindo dois critérios: *(i)* são localizadas em área muito pobres da cidade e *(ii)* são fixadas em áreas onde a demanda por educação primária e secundária é maior que a oferecida pela cidade. Os alunos das adjacências podem solicitar matrículas nessas escolas, sendo nelas distribuídos pela Secretaria de Educação do Distrito de acordo com o teste que realizam. Aqueles que não são aceitos em um *colegio en concesión* são colocados em escolas públicas nas redondezas. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/conferences/ MPSPEpapers.htm. Acesso em 2.5.2008.

[195]As escolas recebem um valor fixo anual por aluno, que chega a ser inferior àquele gasto por aluno nas escolas públicas, e devem proporcionar serviços educacionais a crianças pobres e aceitar estudantes indicados pelo estado, conforme revela LAROCQUE, *ibidem*, p2.

[196]OSORIO, Felipe Barrera, *ibidem,* p. 2/3.

fazem parte do sistema educacional daquele país, em conjunto com as escolas públicas e as escolas privadas. O seu programa tem por meta superar os problemas que são enfrentados pelas escolas públicas, tais como fraca liderança, incapacidade das escolas em selecionar seu pessoal, a falta de flexibilidade, a falta de equipamento e abastecimento, a rotina burocrática e a politização do setor educacional.

No programa, escolas privadas e organizações educacionais participam de um procedimento licitatório para construir escolas em vizinhanças pobres de Bogotá, podendo os contratados manejar um ou dois grupos de escolas por 15 anos, período do contrato. Os contratados têm completa autonomia sobre a forma de dirigir a escola e de avaliar os resultados, sendo certo que desempenho padrão é especificado no contrato, que inclui as horas-aula, a qualidade nutricional da alimentação, além de estabelecer os turnos de aula. Em caso de resultados insatisfatórios por dois anos consecutivos o contrato pode ser cancelado. As escolas são monitoradas de três formas: *(i)* através de inspeções por uma empresa privada, que tem acesso à escola e suas instalações; *(ii)* pelo progresso verificado pelo Ministério da Educação em revistas dos padrões e normas pedagógicas e *(iii)* por uma avaliação financeira independente do Ministério da Educação, de forma a poder verificar se os objetivos acadêmicos estão sendo cumpridos[197].

5.3. A Venezuela e a Associação Venezuelana de Educação Católica (AVEC)

Na Venezuela, todos os aspectos do sistema educacional são rigidamente controlados pelo Governo central, por meio do seu Ministério da Educação, Cultura e Esporte (MECD). Com um modelo educacional centralizado, o Ministério da Educação impõe um padrão de administração às escolas públicas.

Além das escolas nacionais, que são diretamente dependentes do Governo central, há as escolas privadas, em sua grande maioria católica, embora haja também aquelas não-religiosas. Com exceção da educação privada, as outras escolas ensinam, administram e conduzem suas finanças com base nas linhas traçadas pelo

[197] LAROCQUE, Norman. *Op cit.*, p. 3.

poder político nacional. As escolas privadas são divididas em duas espécies: *(i)* aquelas que não são subvencionadas, sobrevivendo à custa dos seus alunos e *(ii)* aquelas que são subvencionadas, as quais foram parcialmente ou totalmente fundadas pelo Estado, sendo, em sua grande maioria, escolas católicas que pertencem à Associação Venezuelana de Educação Católica (AVEC).

Com problemas educacionais muito semelhantes a outros países da América Latina[198], o sistema educacional venezuelano não tem meios de avaliar o desempenho dos professores e das escolas. E para além dos problemas estruturais, a sociedade venezuelana é frágil, não havendo espaço para a participação ativa de líderes ou de outros parceiros na educação, à exceção do Convênio firmado entre o MECD e algumas escolas católicas da AVEC, que, a seu turno, reúne 749 escolas, sendo que 573 participam do acordo, sendo subvencionadas e as outras 176 são privadas, sem qualquer subvenção[199].

O Convênio entre o MECD e a AVEC foi firmado no ano de 1990, estando nele especificadas as disposições gerais para a outorga das subvenções e as cláusulas que regem a parceria. Dentre essas, encontram-se as regras para que escolas ligadas à AVEC participem da subvenção: *(i)* escolas que promovam educação gratuita, isto é, escolas que proporcionam serviços educacionais sem receber qualquer contribuição dos estudantes; *(ii)* escolas que atendam a um público especial, como aquelas que treinam alunos em uma habilidade específica, como agricultura e pecuária em escolas-fazenda e outras escolas vocacionais; e *(iii)* escolas com recursos insuficientes, ou seja, escolas cujas contribuições somente cobrem até 85% dos gastos necessários para o seu funcionamento[200].

---

[198]MORA, José-Ginés. *Public-private partnerships in Latin America: A review based on four case studies. Preliminary draft* para a Conferência da PEPG, *Mobilizing the private sector for public education.* Certame realizado com o apoio do Banco Mundial e da Kennedy School of Government, Harvard University. Outubro, 2005. Destaca o citado artigo que entre estes problemas estão a baixa escolaridade de professores – que, numa proporção de 24%, não têm sequer qualificação legal para ensinar --, a falta de treinamento e a incapacidade para administrar eficientemente os centros de ensino. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/conferences/ MPSPEpapers.htm. Acesso em 2.5.2008.

[199] Disponível em www.avec.org.ve. Acesso em 4.5.2008.

[200] MORA, José-Ginés. *Ibidem,* p. 17.

As escolas privadas subvencionadas ligadas à AVEC são submetidas a constante fiscalização, sendo obrigadas a periodicamente fornecer balanços sobre a utilização dos fundos recebidos. Duas vezes por ano cada escola recebe a visita de um supervisor da AVEC que analisa tanto os aspectos de ensino acadêmicos (roteiros, horários, salários dos funcionários, qualificações e posições do corpo docente) como os aspectos administrativos (onde foram empregados os fundos públicos transferidos, os recibos, as contribuições de empresas, as reservas para pagamento dos benefícios sociais). A AVEC elabora um dossiê para cada escola, compilando as informações coletadas para serem analisadas e verificadas. Assistência tecnológica e pedagógica é oferecida por uma escola de treinamento. Com a ajuda de um sistema descentralizado, organizado por áreas administrativas regionais, cada departamento regional interpreta e transmite aos centros educacionais os roteiros e os objetivos propostos para determinado período, além de avaliar e supervisionar escolas quando formulam e implementam seus projetos educacionais e quando planejam suas atividades e estratégias[201].

No sistema de parceria venezuelano o que se verifica é que a AVEC funciona como um agente intermediário. Há uma relação entre ela e o Estado e outra entre ela e as escolas subvencionadas que lhe são ligadas e nas quais se cumprem os objetivos do Convênio firmado com o Estado[202].

5.4. A Proposta para o Brasil: *Escolas Públicas Concedidas*

Embora seu sistema educacional seja altamente regulado por leis federais e estaduais, descentralizado e com recursos públicos especificamente a ele destinado, o Brasil ainda enfrenta o problema da universalização com qualidade da educação básica.

O País possui inúmeras escolas privadas que oferecem a educação básica àqueles que podem custear suas mensalidades. Essas escolas, entretanto, não podem receber os recursos públicos destinados especificamente à educação básica em

[201] MORA, José-Ginés. *Op cit.,* p. 18.
[202] MORA, José-Ginés. *ib.,* p. 19.

escolas públicas. Por outro lado, muitas escolas privadas são altamente profissionais, possuem excelentes projetos pedagógicos, seu corpo docente está em constante capacitação, as instalações e os equipamentos estão em dia com os avanços tecnológicos. Há casos de escolas que se transformaram em grandes corporações, implementando inovações administrativas e técnicas na arte de ensinar e aprender[203].

Como agente normativo e regulador do serviço público de educação básica, o Estado já deu um grande passo. A educação básica está altamente regulada e estruturada normativamente, a ela sendo dispensados recursos públicos específicos. Agora, portanto é chegada a hora de unir a esse trabalho a profissionalização do setor privado.

Os exemplos dos Estados Unidos com as *charter schools*, da Colômbia com os *colegios en concesión* e da Venezuela com a AVEC servem para reflexão sobre a melhor forma de contar com a co-participação do setor privado no investimento social da educação básica.

O modelo americano (*charter schools)* encontra suporte positivo no ordenamento jurídico brasileiro. Há no País legislação federal específica para a educação básica em todo o território nacional: Lei 9.394/1996 (LDB), Lei 10.172/2001 e Lei 11.494/2007 (FUNDEB), além do que é possível adotar uma única lei que cuida do regime de concessão administrativa, parceria público-privada, Lei 11.079/2004. Os *colegios en concessión* da Colômbia também se apresentam como propostas interessantes, especialmente porque demonstram a necessidade de auditagem por um órgão privado. A posição de co-participação adotada pela Venezuela com a AVEC é relevante na medida em que permite visualizar a intermediação de uma entidade na prestação do serviço público de educação básica.

O Brasil do século XXI já reúne os elementos objetivos para a adoção de uma co-participação profissional na prestação do serviço público de educação básica.

[203] Como exemplo, pode-se citar o Grupo Pitágoras, de Minas Gerais, uma instituição com mais de 190 mil alunos no Brasil e no Japão, em escolas e faculdades (Disponível em www.pitagoras.com.br. Acesso em 4.5.2008) e o Grupo Positivo, que por meio de seus sistemas de ensino, portais de conteúdo educacional na *Internet,* suas unidades próprias e coleções didáticas atendem a cerca de 10 milhões de estudantes. Disponível em: www.positivo.com.br. Acesso em 4.5.2008.

A legislação pátria é compatível com esta pretensão, os recursos precisam ser racionalizados, não se admitindo mais gastos irresponsáveis e sem retorno. A economicidade do gasto público (art. 70, da Constituição) impôs-se como regra a ser observada, sob pena de responsabilização fiscal (Lei Complementar 101/2000). Inegável o forte papel normativo e regulador da atividade educacional exercido pelo Ministério da Educação (MEC), em associação direta com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como a conscientização dos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) na parte que lhes toca no empreendimento da educação básica. Donde se pode afirmar que a contratação, em regime de concessão administrativa (Lei 11.079/2004), do particular para a prestação do serviço público de educação básica representará para o País um grande avanço administrativo. Além de tudo, o custo/benefício que a estratégia administrativa trará, permitirá ao País uma ampliação qualitativa e quantitativa da educação básica, com forte retorno na avaliação nacional do desempenho econômico (Produto Interno Bruto-PIB) e do desenvolvimento humano (Índice de Desenvolvimento Humano-IDH).

As *Escolas Públicas Concedidas* no sistema educacional brasileiro podem começar a funcionar, em regime experimental, concomitantemente com as escolas públicas, até mesmo para que se possa fazer uma comparação de seus desempenhos. A concessão deve ser objeto de um contrato de 18 anos, abrangendo desde a creche até o término do ensino médio, devendo elas terem atuação inicial nas regiões mais carentes e que apresentem altos índices de abandono e repetência, conforme dados que podem ser fornecidos pelo INEP. A formação de consórcios públicos entre Municípios de pequeno ou médio porte também se apresenta como medida interessante à otimização do custo/benefício do serviço, na medida em que uma mesma escola pode atender crianças de diversos Municípios. É fato que o transporte escolar tem um custo muito inferior à construção de prédio, aquisição de equipamentos e manutenção de professores. Assim, será possível que uma única escola venha a atender com alto padrão de qualidade a diversos Municípios.

Diante de todos os argumentos desenvolvidos neste estudo, fica patente que a questão da universalização, com qualidade, da educação básica não é um problema legislativo, não há qualquer necessidade de alteração nos diplomas vigentes,

mas, sim, político. É preciso consentir que o setor privado participe dessa empreitada social, especialmente porque será ele também beneficiado diretamente com o resultado do trabalho desenvolvido com os cidadãos brasileiros.

A concessão da educação básica, contratada na forma de parceria público-privada, Lei 11.079/2004, representa uma forma profissional de lidar com um grande problema público: a baixa escolaridade do cidadão brasileiro. O País não pode mais ficar mudo a contemplar os resultados insatisfatórios produzidos por suas escolas públicas. É preciso inovar; é preciso acreditar que é possível mudar e acrescentar valor ao trabalho que está sendo desenvolvido na educação básica com os recursos financeiros do FUNDEB; é preciso contar com a profissionalização do setor privado. Há de se apostar em um futuro melhor para milhares de brasileiros, que hoje sofrem com a violência, com a baixa escolaridade, com a falta de profissionalização, com a falta de emprego, com a falta de perspectivas. Outros países reconheceram o valor da iniciativa privada. Agora está na hora de o Brasil também contar com a força deste parceiro para a relevante missão assumida quando da assinatura da Declaração do Milênio.

PARTE II – A ADEQUAÇÃO LEGAL DA PROPOSTA

6. Parcerias Público-Privadas (Concessão Especial): Sua Aplicabilidade na Concessão da Educação Básica

A parceria público-privada (PPP), que tem suas normas gerais para licitação e contratação instituídas pela Lei 11.079/ 2004, apresenta-se como um forte meio legal para maximizar a atração do capital privado para a execução do serviço público. Com forte apelo ao profissionalismo do setor privado, a parceria público-privada procura atrair investimentos privados por meio de incrementos da remuneração do parceiro privado com recursos públicos ou pela atribuição de outros direitos. O cerne teórico do instrumento consiste em trazer para o Poder Público a *expertise* da iniciativa privada em determinado domínio, por intermédio de um controle centrado no desempenho da concessionária-contratada, proporcionando-lhe, em contrapartida, o firme compromisso financeiro estatal e de longo prazo, mostrando-se, portanto, atraente o investimento ao setor privado[204].

Juridicamente, a parceria público-privada é um contrato administrativo de concessão especial de serviços públicos[205], que pode se dar na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo que a primeira refere-se a serviços públicos ou de obras públicas que envolvem, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (artigo 2º, §1º); enquanto que a segunda, a concessão administrativa, refere-se à prestação de serviços em que a Administração Pública figura como usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (artigo 2º, §2º).

[204]SUNDFELD, Carlos Ari. *Guia prático das parcerias público-privadas, in* Parcerias público-privadas. Org. Ari Carlos Sundfeld. São Paulo:Malheiros, 2005, p. 19/22.

[205]CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op cit.*, p.346. O autor destaca a incongruência do *nomen juris* do instituto, preferindo chamá-lo de contrato de concessão especial de serviços públicos. Aduz, com razão, que a expressão contrato de parceria é tecnicamente imprópria, pois onde há contrato (tipicamente considerado), não há parceria em seu sentido verdadeiro. Acrescenta, ainda, o autor que o denominado parceiro-privado é apenas um particular que persegue lucros e vantagens na execução do serviço ou da obra pública, o que não o diferencia do contratado na concessão comum. A parceria, ainda nas palavras do autor, é a cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns (e não contrapostos, como ocorre nos contratos em geral) e sem fins lucrativos, conforme sucede nos convênios e nos contratos de gestão firmados com organizações sociais, previstos na Lei 9.637, de 15.5.1998.

Entre as modalidades de parcerias estabelecidas pela Lei 11.079/2004, a concessão administrativa adequa-se ao serviço de educação básica[206]. A uma porque ela exige que o particular realize investimentos na criação, ampliação ou recuperação da infra-estrutura do Poder Concedente. A execução do serviço público de educação básica precisa contar com instalações e equipamentos adequados ao seu mister, especialmente em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos do País, sendo de se aproveitar a possibilidade de o setor privado contribuir para a implementação desse desiderato. A duas porque permite que os serviços públicos sob sua batuta sejam prestados diretamente aos cidadãos, sem qualquer cobrança ou percepção de tarifas pelo concessionário. Esta peculiaridade atende ao requisito da gratuidade da educação básica estabelecido pelo artigo 208, I, da CF. A três porque a Administração Pública, como usuária indireta do serviço, fica vinculada às responsabilidades econômicas da avença, responsabilidades estas que vão ser cumpridas com os recursos próprios do FUNDEB.

Não se pode deixar de considerar que há outros aspectos importantes da Lei das PPPs (11.079/2004) que merecem destaque, especialmente no que toca à concessão administrativa do serviço público de educação básica financiada pelo FUNDEB. Ela estabelece um patamar econômico mínimo que deve ser objeto do investimento do particular[207], além de impor um lapso contratual (mínimo de 5 e

[206]ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As parcerias público-privadas – PPPs no direito brasileiro, in* Parcerias público-privadas. Org. Ari Carlos Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 51-89, invocando Carlos Ari Sundfeld, o autor evidencia que nas concessões administrativas há investimento do concessionário na criação da infra-estrutura relevante, o preço é pago pelo Concedente e o objeto não se restringe à execução de obra ou ao fornecimento de mão-de-obra e bens; em suma, à concessionária obrigatoriamente se incumbe a gestão do bem, é isso que justamente diferencia a concessão administrativa da simples prestação terceirizada de serviços à Administração Pública, em que não há a disponibilização da infra-estrutura pelo contratado, bem como da empreitada de obras públicas, em que há a disponibilização de infra-estrutura pelo contratado, mas não há a prestação do serviço através dela.

[207]A Lei 11.079/2004 estabelece que o valor mínimo para a contratação da PPP é de R$ 20 milhões. Todavia, a referida lei trata de normas gerais, na esteira do permissivo constitucional, artigo 22, XXVII, o que implica dizer que cada ente Federado pode instituir um programa de PPPs próprio para sua realidade. BINENBOJM, Gustavo, *in As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição, in* Parcerias público-privadas. Org. Ari Carlos Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-107, ressalta que somente aquelas normas contempladas no texto da Lei qualificadas como gerais é que serão de observância compulsória para todos os entes Federados, explicitando, ainda, que a norma sobre o valor mínimo da contratação (art. 2º, §4º) não tem esta característica, justamente porque inviabilizaria a possibilidade de utilização desse instrumento por Estados, Municípios e Distrito Federal se mantido o patamar mínimo de R$ 20 milhões. De outro lado, é importante evidenciar que os Estados que dispuseram sobre o seu programa Estadual de Parcerias Público-Privadas não fixaram qualquer limitação econômica, conforme se pode ver da Lei 14.858/2003, de Minas Gerais, da Lei 12.930/2004, de Santa Catarina, Lei 11.688/2004, de São Paulo, Lei 14.910/2004, de Goiás, Lei 9.290/2004, da Bahia,

máximo de 35 anos)[208] adequado a albergar os dezoito anos da educação básica, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ademais, o contrato deve obrigatoriamente englobar o fornecimento ou instalação de equipamentos e a prestação do serviço propriamente dito.

6.1. Concessão Administrativa da Educação Básica Custeada pelo FUNDEB

Estabelecida a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, convém apreciar as cláusulas contratuais essenciais. De acordo com o artigo 5º, da Lei 11.079/2004, estas cláusulas devem atender ao disposto no artigo 23, da Lei 8.987/1995, no que couber, e, ainda, às peculiaridades da contratação das PPPs evidenciadas no referido dispositivo legal.

A contraprestação da Administração Pública, no caso da concessão administrativa do serviço de educação básica financiada com recursos do FUNDEB, será feita por ordem bancária, podendo esta remuneração ser variável vinculada ao número de alunos atendidos (artigo 6º, I da Lei 11.079/2004 c/c art. 17, da lei 11.494/2007).

A garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de PPP (art. 8º, da Lei das PPPs) será a utilização do FUNDEB.

Com estes parâmetros legais estabelecidos, pode-se passar à licitação do serviço, que se dará conforme capítulo V, da Lei das PPPs.

Lei 13.557/2004, do Ceará, Lei 12.234/2005, do Rio Grande do Sul, e Lei 5.494/2005, do Piauí, o que também soa como descompromisso do Poder Público com os aspectos econômicos do contrato. Sobre esta questão já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, definindo como inconstitucionais as parcerias público-privadas celebradas por município sem observância das normas gerais da lei federal sobre valor, prazo e objeto. Inegável que há de se estabelecer limites mínimos para a contratação de parcerias público-privadas na esfera estadual e municipal compatíveis com sua realidades sócio-econômica, para que não *se deixe uma porta aberta a abusos*, nas palavras de BINENBOJM.

[208] Art. 5º, I.

6.2. Da Justificação da Conveniência da Outorga

Antes mesmo do edital de licitação do serviço, faz-se necessário que o Poder Concedente justifique a conveniência da outorga da concessão e da opção pela forma de parceria público-privada, caracterizando o seu objeto, a área e o prazo, conforme estabelecido pelo artigo 10, I, a, da Lei das PPPs. Esta justificação caracteriza-se como ato motivador da outorga e reveste-se de grande importância, na medida em que possibilita a aferição imediata e prévia à contratação do atendimento aos princípios constitucionais da Administração Pública, aos quais está jungido o Poder Concedente. O ato de justificação da outorga permite, por exemplo, verificar previamente se o serviço público a ser concedido atende ao princípio da eficiência, se seu custo/benefício justifica o processo licitatório, se há economicidade na realização do serviço por particular.

É, portanto, no ato de justificação que repousam os elementos caracterizadores da teoria dos motivos determinantes, pelo qual a Administração Pública fica vinculada à causa que alega no momento em que decide a realização do serviço público por particular.

6.3. Dos Interesses e Direitos dos Destinatários Do Serviço

Assim, após o ato prévio de justificação da conveniência e oportunidade da contratação do serviço público de educação básica por determinado ente Federativo, ou mesmo por um consórcio público (Lei 11.107, de 6.4.2005), para o edital há de se evidenciar o perfil do serviço de educação básica capaz de atender aos interesses e direitos dos destinatários.

Com base nas diretrizes estabelecidas pelo artigo 4º, da Lei das PPPs, ao Estado cumpre estruturar a contratação, estabelecendo a finalidade e o resultado que pretende com o serviço concedido, à concessionária contratada incumbe promover as atividades necessárias a configurar serviço compatível com o modelo legal e ao destinatário compete aferir a qualidade do serviço público oferecido.

Como o serviço de educação básica goza de peculiaridades específicas, pois se refere à formação do cidadão brasileiro, o contrato e o regulamento de sua prestação devem prestigiar integralmente o desenho constitucional e infraconstitucional para sua oferta, contendo, assim, disposições consagrando o desempenho do serviço adequado, conforme evidencia MARÇAL JUSTEN FILHO[209].

Aduza-se que à concessionária compete, portanto, não se afastar, quando da prestação do serviço, deste modelo, que se traduz, concomitantemente, em um dever dele para com o Poder Concedente e em um direito do destinatário[210].

Tratando-se da concessão administrativa da educação básica custeada com os recursos do FUNDEB, o serviço prestado deve ser sinônimo não só de qualidade e eficiência, atributos desejáveis a todo e qualquer serviço público, mas, em especial, de eficácia econômica. Não basta que se preste o serviço de educação básica, é necessário ir além, isto é, é necessário que a educação básica oferecida nos limites impostos pelo valor anual por aluno garantido pelo FUNDEB seja eficaz na implementação do cidadão. Assim é que a conformação do serviço de educação básica voltado a atender aos interesses e direitos dos destinatários (cidadãos) deve ser aquela que contemple os anseios esboçados na Carta Magna brasileira e, ainda, na diretriz básica dada pelo Estado à educação.

Nessa esteira, vamos verificar que a Constituição Federal impõe que: *(i)* o ensino seja ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VI); *(ii)* sejam fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (210, *caput*); *(iii)* seja estabelecido um plano nacional de educação, que deverá conduzir à erradicação do analfabetismo[211], à universalização do atendimento escolar, bem como à melhoria da qualidade do ensino, de modo a formar o cidadão para o trabalho, promovendo, ainda, humanística, científica e tecnologicamente

[209] *Op. cit.*, p. 302.
[210] Ainda JUSTEN FILHO. *Op. cit.*, p. 302.
[211] À concepção de analfabetismo há de se incluir a de alfabetizados funcionais, vez que o alfabetizado funcionalmente não chega a alcançar formação para o trabalho, não contribuindo, também, para promoção humanística, científica e tecnológica do País (214, IV e V, da Constituição Federal).

o País (art. 214). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/1996), a seu turno, estabelece em seu artigo 12 incumbências próprias a estabelecimentos de ensino, as quais conduzem à boa qualidade da educação básica. Além deste dispositivo, há, ainda, os artigos 24 e 26. Aquele, traçando regras comuns à educação básica, como carga horária mínima anual, organização de classes ou turmas, verificação de rendimento escolar, controle de freqüência etc, este dando a possibilidade de os currículos-base serem complementados em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. Todos esses dispositivos legais servem para delinear o serviço de educação básica pretendido pelo Poder Público e apto a atender aos interesses e direitos dos destinatários.

Todos esses aspectos para o serviço de educação básica ressaltam a necessária eficiência que o mesmo deve alcançar, sendo possível observar que, na perspectiva legal, a eficiência neste serviço deixa transparecer duas faces: *(i)* a forma como o serviço de educação básica é prestado (regularidade, continuidade, generalidade e segurança) e *(ii)* os meios com que ele é prestado (atualidade, cortesia na sua prestação e adequação aos limites econômicos estabelecidos pelo FUNDEB com o valor anual/aluno).

Os padrões qualitativos e quantitativos uniformes empreendidos no desenvolvimento da educação básica, de forma contínua e coerentemente com as demais etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), apresentam-se como oferta regular, contínua, geral e segura do serviço.

Da mesma forma que o seu oferecimento atrelado a modernas técnicas de ensino/aprendizagem, com o uso de meios tecnológicos próprios à educação, bem como em instalações adequadas e aparelhadas, é capaz de atender à condição da atualidade e observância ao custo/benefício do investimento social, representado este no valor/ano por aluno estabelecido pelo FUNDEB.

A verificação do atendimento àquelas diretrizes legais (art. 4º c/c 5º, VII, da Lei das PPPs) deve ser feita por meio de uma avaliação que apresente critérios objetivos, podendo estes, entretanto, variar em função das circunstâncias de sua

prestação. Para esse fim, é possível, desde já, contar com o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[212]. O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação, reprovação e abandono por estudantes na etapa de ensino).

Tanto o SAEB quanto a Prova Brasil constituem avaliações escritas bianuais feitas com os alunos, sendo que aquele (SAEB) refere-se a uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural dos Estados e do Distrito Federal, enquanto esta (Prova Brasil), que é censitária, por isso abrange o País todo, é realizada por todos os alunos de escolas públicas urbanas de 4ª e de 8ª série.

Dessa forma, o IDEB constitui-se em um critério objetivo que permite monitorar a educação básica concedida. Evidencie-se que é ele capaz de *(i)* detectar escolas de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance* em termos de rendimento e proficiência; além de *(ii)* monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas de ensino.

6.4. Da Remuneração e Do Critério de Julgamento

A harmonização do serviço público de educação básica com o regime de concessão administrativa, tal como qualquer outro serviço concedido, prevê a licitação, que se dará na modalidade de concorrência (art. 10, da Lei de PPPs, que determina a aplicação do art. 18, da Lei 8.987/1995), observando-se os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, conforme estabelecido pelo artigo 11, da

[212]GREMAUD, Amaury Patrick, FELICIO, Fabiana de, BIONDI, Roberta Loboda. *Indicador de efeito escola: uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da Prova Brasil.*Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em www.publicacoes.inep.gov.br. Acesso em 13.4.2008.

citada lei. O edital e o contrato devem espelhar a disciplina contida nos diplomas legais aplicáveis à educação básica financiada com recursos do FUNDEB (Leis 9.394/1996, 10.172/2001 e 11.494/2007).

Por ser a licitação um procedimento vinculante para o Poder Público e licitantes, desde o edital há de se evidenciar a efetiva pretensão do Poder Concedente com relação ao modo como o serviço de educação básica deve ser prestado. Neste diapasão, tem-se que, de acordo com o artigo 11, da Lei 11.079/2005, o edital de licitação da educação básica, além dos critérios e das normas gerais da legislação própria para o seu procedimento, deverá especificar *(i)* o objeto, as metas e o prazo da concessão; *(ii)* a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço; *(iii)* os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato; *(iv)* prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas; *(v)* os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal; *(vi)* as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; *(vii)* os direitos e obrigações do Poder Concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço; *(viii)* os critérios de reajuste e revisão da tarifa; *(ix)* os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta; *(x)* a indicação dos bens reversíveis; *(xi)* as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior; *(xii)* a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa; *(xiii)* as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio; *(xiv)* nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 da referida Lei, quando aplicáveis; *(xv)* nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, entre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e

limitadas ao valor da obra; *(xvi)* nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado. Vejamos a adequação de cada item ao serviço de educação básica.

Quanto ao objeto, as metas e o prazo da concessão administrativa. Dois artigos da Constituição Federal desenham a educação básica objeto do presente estudo:

> *Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*
>
> *I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;*
>
> *II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;*
>
> *III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*
>
> *IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;*
>
> *V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;*
>
> *VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;*
>
> *VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*
>
> *Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.*

Tais dispositivos receberam tratamento específico na LDB, que tratou a educação básica, em cada uma de suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) especificamente nos artigos 22 a 36.

De acordo com a norma infraconstitucional, a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de lhe fornecer meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (art. 22). Na sua primeira etapa (educação infantil), a finalidade é o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, sendo, assim, oferecida em creches para crianças até três anos e em pré-escolas para crianças dos quatro aos seus anos de idade (arts. 29 e 30). Na segunda etapa, ensino fundamental, o objetivo é a formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores e o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (art. 32). E por fim, a última etapa, ensino médio, que tem por finalidade a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (art. 35).

Nessa linha, tem-se que a concessão pode ter por objeto uma etapa ou todas as etapas da educação básica, sendo os objetivos de cada uma delas aqueles especificados na LDB, conforme anteriormente transcrito.

As metas também estão referenciadas na Constituição Federal, em seu artigo 214:

> *A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:*
>
> *I - erradicação do analfabetismo;*
>
> *II - universalização do atendimento escolar;*
>
> *III - melhoria da qualidade do ensino;*
>
> *IV - formação para o trabalho;*
>
> *V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.*

Cada uma dessas metas legais encontra avaliação em indicadores desenvolvidos pelo INEP. A descrição dos objetivos do Censo Escolar e do IDEB tem papel importante na avaliação do atendimento a estes marcos legais, especialmente porque são eles, também, a base para que o País apresente à comunidade internacional a extensão do cumprimento dos Objetivos do Milênio.

No que diz respeito ao prazo da concessão, é aconselhável que ele não seja inferior ao período integral de, pelo menos, dois ciclos completos da etapa da educação básica concedida. Assim é que se o objeto da concessão for o ensino fundamental, o prazo não deve ser inferior a dezoito anos, já que esta etapa tem a duração de nove anos (art. 32, LDB), sendo interessante que se possa avaliar os resultados obtidos por dois ciclos completos.

Quanto à descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço. Este item trata das condições regulamentares do serviço concedido, que devem ser fixadas pelo Poder Concedente. Como se trata da concessão

de um serviço que está regulamentado pela LDB, as condições a serem levadas ao edital devem guardar com ela direta relação.

Como a educação básica engloba três etapas distintas, há de se evidenciar no edital, além das condições gerais, as específicas, próprias para cada etapa licitada.

Quanto às condições gerais, considerando que a indicação do artigo 23, da LDB, permite que a educação básica seja organizada de diferentes maneiras, é preciso que o Poder Concedente evidencie, inicialmente, no edital, a forma de organização da etapa da educação licitada, se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

O Poder Concedente deverá ainda nesta etapa inicial da organização estabelecer se a escola-concessionária poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais (art. 23, §1º, LDB), além de determinar a adequação do calendário escolar às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, sem que isso reduza o número de horas letivas previstas na lei (art. 23, §2º, da mesma lei).

Ultrapassado este primeiro passo, mas ainda nas condições gerais, deverá estar especificado no edital a forma em que educação básica, ou a etapa dela licitada, nos níveis fundamental e médio, será organizada, considerando para tanto a carga horária, a classificação, a organização das turmas, a verificação do rendimento, o controle de freqüência, a expedição de histórico escolares. Todas essas regras comuns a ambos os níveis devem estar pautadas no artigo 24, da LDB, que se apresenta nos seguintes termos:

> *Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:*

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;

b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

III - nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos

resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

VI - o controle de freqüência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

VII - cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

Cumpre também ao Poder Concedente, quanto às condições gerais, estabelecer a relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, respeitadas as condições disponíveis e as características regionais e locais, conforme artigo 25, da LDB.

Os currículos escolares e suas especificidades também devem ser objeto das condições gerais, conforme previsto pelos artigos 26, 26-A, 27 e 28, da LDB, *verbis:*

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 1º Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

§ 2º O ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação básica, sendo sua prática facultativa ao aluno:

I – que cumpra jornada de trabalho igual ou superior a seis horas;

II – maior de trinta anos de idade;

III – que estiver prestando serviço militar inicial ou que, em situação similar, estiver obrigado à prática da educação física; IV – amparado pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969;

V – VETADO.

VI – que tenha prole.

§4º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia.

§5º Na parte diversificada do currículo será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição.

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput *deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.*

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

§ 3º (VETADO)

Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:

I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;

II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;

III - orientação para o trabalho;

IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Além das condições gerais, o edital deve observar as condições específicas para cada etapa da educação básica que estiver licitando. Assim é que, para a educação infantil, deverá o edital especificar que o seu atendimento se fará em creches ou em entidades equivalentes para crianças de até três anos de idade; e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade, devendo a avaliação de desempenho ser feita mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental (artigos 30 e 31, da LDB).

Para o ensino fundamental, deverão ser observadas as condições específicas referenciadas no artigo 32, 33 e 34, da LDB. Assim é que o edital deve evidenciar a sua duração de nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade (art. 32), bem como deve definir se ele se desdobrará em ciclos (art. 32,§1º), bem como se será possível adotar o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do ensino/aprendizagem (art. 32, §2º). É necessário que fique evidenciado que o ensino fundamental será ministrado em língua portuguesa, assegurando-se às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 32, §3º) e, ainda, que será presencial, podendo o ensino a distância ser utilizado

como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. Quanto ao seu currículo, é preciso que se inclua o conteúdo dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), devendo-se produzir e distribuir material didático adequado ao mister (art. 32, §5º). Quanto ao ensino religioso, de matrícula facultativa, o edital deve evidenciar que ele é parte integrante da formação básica do cidadão, sendo uma disciplina dos horários normais, que deve ser ministrada com o respeito à diversidade cultural religiosa do País, vedadas quaisquer formas de proselitismo (art. 33). Por fim, o edital deverá estabelecer a jornada escolar, sendo esta de pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula (art. 34).

Para o ensino médio, o edital deve fixar sua duração mínima de três anos (art. 35, da LDB) e seu currículo deve necessariamente seguir as diretrizes estabelecidas pelo artigo 36, *verbis:*

> *Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:*
>
> *I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;*
>
> *II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;*
>
> *III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.*

Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação devem ser estabelecidos pelo edital, a fim de o Poder Concedente garantir que, ao final do ensino médio, o educando demonstre domínio dos princípios científicos e tecnológicos que

presidem à produção moderna, conhecimento das formas contemporâneas de linguagem e domínio dos conhecimentos de filosofia e de sociologia necessários ao exercício da cidadania (art. 36, §1º).

Considerando, portanto, que as condições gerais e específicas para a educação básica, em cada uma de suas etapas, estão lançadas pela LDB, está o Poder Concedente a elas vinculado, devendo a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço (art. 18, II, da Lei 8.987/1995) prestigiar cada uma delas.

Quanto aos prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato. Prazos para recebimento das propostas e assinatura do contrato são dados formais que devem ser estabelecidos pelo Poder Concedente. Por outro lado, o julgamento da licitação deverá observar o critério previamente estabelecido no edital. Assim é que, considerando a peculiaridade do serviço de educação básica financiado com recursos do FUNDEB, o critério mais adequado para o julgamento é o da melhor proposta técnica, com preço fixado no edital.

A melhor proposta técnica no caso da educação básica revela-se no melhor projeto pedagógico para a etapa da educação licitada, considerando especialmente a região a que se destina, uma vez que a Constituição garante .....*o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais* (artigo 210, *in fine)*[213]. Os projetos pedagógicos podem e devem contemplar os eixos temáticos da educação básica definidos pelo MEC, observando, ainda, formas capazes de reduzir as dificuldades, como evasão e reprovação, que são evidenciadas pelo Censo Escolar (INEP) para cada região. Assim, o interessado que apresentar o projeto-pedagógico mais adequado, mais economicamente viável para a região a ser atendida, pode ser escolhido entre os demais.

[213]É importante evidenciar que na Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em Brasília (DF), entre 14 a 18 de abril de 2008, professores e funcionários de escolas públicas e privadas, pais, alunos gestores estaduais e municipais, conselheiros municipais e estaduais de educação, representantes de movimentos sociais, de tribunais de contas, do ministério público e de assembléias legislativas discutiram cinco eixos temáticos para a educação básica: *(i)* sistema nacional de educação; *(ii)* democratização da gestão; *(iii)* construção do regime de colaboração; *(iv)* inclusão e diversidade; e *(v)* formação e valorização profissional. Durante as discussões foram apresentadas propostas para cada eixo e seus subtemas, discutidos em colóquios. As propostas aprovadas estão sendo incorporadas ao documento base da conferência e servem para nortear a elaboração de ações, programas e políticas educacionais.

Quanto ao prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas. No caso da educação básica, a grande maioria dos dados são oficiais, ou seja, estão disponíveis aos interessados por meio de simples consulta às páginas virtuais do MEC e do INEP. Todavia, o edital deve apresentar dados que sejam específicos da região em que o serviço licitado será prestado, bem como a forma como pretende sejam as propostas apresentadas.

Quanto aos critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal. Sabe-se que o procedimento licitatório configura um meio técnico para a verificação das melhores possibilidades para a execução do serviço. No caso do serviço de educação básica essas possibilidades técnicas ganham relevo, especialmente porque podem propiciar a racionalização do gasto público com este serviço pelo estabelecimento de determinados requisitos aos licitantes.

A licitação do serviço de educação básica segue os moldes do artigo 2º, §2º, da Lei das PPPs (11.079/2004), sob a modalidade de concorrência. A concorrência, no sistema da Lei de Licitação (8.666, de 21.6.1993, artigo 22, I e seu § 1º), representa uma forma de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem atender aos requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Assim é que se torna possível estabelecer requisitos que venham a permitir a imediata prestação do serviço de educação básica pelo particular, concessionária, possibilitando uma transição de um regime ao outro sem solução de continuidade.

De acordo com o artigo 27, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitação), esses requisitos devem atender a quatro aspectos: jurídico, fiscal, técnico e financeiro. A qualificação jurídica refere-se à conformação legal do licitante[214]. A fiscal está afeta à

[214]De acordo com o art. 28, esta qualificação é provada com: cédula de identidade; registro comercial, no caso de empresa individual; ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades

regularidade da licitante perante o fisco[215]. A econômico-financeira, por sua vez, relaciona-se à saúde financeira da licitante[216]. Quanto à qualificação técnica, esta ganha relevo especial no que diz respeito à prestação do serviço público de educação básica, pois permite que o Poder Concedente exija, como requisitos mínimos dos interessados licitantes, não só o profissionalismo necessário à implementação imediata do serviço como também instalações e equipamentos. De acordo com o artigo 30 da referida lei (8.666/1993), a qualificação técnica engloba:

> *I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*
>
> *II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*
>
> *III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*

civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

[215]Na forma do art. 29, esta regularidade se demonstra com a prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC); a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; a prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

[216]O art. 31 estabelece que qualificação econômico-financeira será provada com o balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta; com a certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; com garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Levando-se em consideração que a universalização da educação básica de qualidade no Brasil é uma proposta imediata, pois se pretende cumprir esta etapa até o ano de 2015 (item 2.2, supra), conforme prazo estabelecido pela Declaração do Milênio para cumprimento dos Objetivos do Milênio, não se pode deixar de contar com elementos materiais que os interessados já possuam e que podem ser úteis de imediato ao Poder Concedente. Assim é que instalações físicas e equipamentos necessários e adequados para a prestação do serviço de educação básica, bem como um corpo mínimo de profissionais capacitados para gerir o projeto se transformam em requisitos básicos a todos os interessados que pretendam prestar o serviço em questão.

Aduza-se que os recursos do FUNDEB também devem contemplar esta peculiaridade, conforme artigo 21 de sua lei (11.494/2007) combinado com o artigo 70, inciso II da LDB[217]. Assim, se os interessados já atendem a este requisito, que é essencial para a prestação do serviço de educação básica, tem-se que há uma redução de custo na sua prestação, montante que poderá ser revertido no atendimento de outros requisitos. Acresça-se, ainda, que não haverá qualquer interrupção na prestação do serviço, pois não será sequer necessário a construção de prédios ou mesmo a capacitação de pessoal técnico para se atender ao mister do serviço.

Dessa forma, verifica-se que é possível prestigiar a racionalização do gasto público com a educação básica sob o regime da concessão através da exigência, no edital, do preenchimento desses requisitos.

Quanto às possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados. Erigida à condição de mínimo fundamental ao cidadão brasileiro, pilar para o desenvolvimento da sociedade, a educação básica não só conta com o financiamento do

[217]*Art. 70 da LDB: Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: II aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.*

FUNDEB, mas também é atendida por programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários (arts. 208, VII e 212 §4º, da Constituição), além de ter como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas e distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com as cotas estaduais e municipais da sua arrecadação (art. 212, §§5º e 6º, da Constituição). Cada um desses programas tem atendimento específico por programas nacionais desenvolvidos pelo Governo federal.

O material didático-escolar é atendido por três programas: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA)[218]. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executa diretamente os programas, não havendo repasse de recursos para as aquisições de livros, que são realizadas de forma centralizada[219]. Depois da compra, eles são enviados aos Estados e Municípios. Todos os programas de livros didáticos são mantidos pelo FNDE com recursos financeiros do Orçamento Geral da União, sendo a maior parte da arrecadação do salário-educação. Em 2007, foram gastos R$ 661

[218]Esses programas têm por objetivo prover as escolas com obras didáticas de qualidade. Os livros didáticos são distribuídos gratuitamente para os alunos de todas as séries da educação básica da rede pública e para os matriculados em classes do programa Brasil Alfabetizado. Também são beneficiados, por meio do programa do livro didático em Braille, os estudantes cegos ou com deficiência visual, os alunos das escolas de educação especial públicas e das instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas. Cada aluno do ensino fundamental tem direito a um exemplar das disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia, que serão estudadas durante o ano letivo. Além desses livros, os estudantes do primeiro ano recebem uma cartilha de alfabetização. No ensino médio, cada aluno recebe um exemplar das disciplinas de Português, Matemática, História, Biologia E Química. A partir de 2009, receberá, também, um livro de Geografia e um de Física. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[219]A definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido para as escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal é feita com base no Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), que serve de parâmetro para todas as ações do FNDE. Os resultados do processo de escolha são publicados no Diário Oficial da União, para conhecimento dos Estados e Municípios. Em caso de desconformidade, os Estados e Municípios podem solicitar alterações, desde que devidamente comprovada a ocorrência de erro. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

milhões no PNLD, R$ 221 milhões no PNLEM e estão previstos R$ 10 milhões para o PNLA, programa que está em fase de execução[220].

O transporte é atendido por dois programas executados pelo MEC: o Caminho da Escola[221] e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)[222], ambos contam com recursos financeiros específicos, distintos do FUNDEB. Aduza-se que há, ainda, disponível para o transporte escolar uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de R$ 300 milhões, para empresas do setor privado que desejam trabalhar com transporte de alunos das redes públicas estaduais e municipais. O programa é denominado Pró-Escolar e pode ser usado para a aquisição de veículos para o transporte escolar rural e urbano[223].

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo FNDE e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. Os recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União[224]. O FNDE transfere a verba às entidades executoras (Estados, Distrito

---

[220] Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[221] O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, e consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos Estados e Municípios, de ônibus, mini-ônibus e microônibus zero quilômetro e de embarcações novas. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[222] O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos do ensino fundamental público residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Sobre o tema vide FEIJÓ, Patrícia Collat Bento. *Transporte escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes.* Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9239. Acesso em 21.4.2008.

[223] www.bndes.gov.br/programas/sociais/proescolar.asp. Acesso em 21.4.2008.

[224] Atualmente, o valor *per capita* repassado pela União é de R$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, de R$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor per capita é de R$ 0,44. Os recursos destinam-se à compra de alimentos pelas secretarias de Educação dos Estados e do Distrito

Federal e Municípios) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras (EE) têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar[225].

Esses programas suplementares, que inegavelmente agregam valor à educação básica, podem continuar a ser financiados com os recursos indicados, cumprindo ao Poder Concedente gerenciar a sua transferência as concessionárias, além de fiscalizar o seu emprego. Ademais, é essencial que estes programas não sofram qualquer solução de continuidade.

Além desses programas suplementares, o FNDE financia uma série de outros programas, que podem ser estendidos às concessionárias, respeitadas as peculiaridades de cada um deles e os projetos pedagógicos desenvolvidos para cada região, bem como para cada etapa da educação básica licitada, valendo dentre eles destacar:

> ***(i)*** Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)[226]: tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades, sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Federal e pelos Municípios. O repasse é feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público. O orçamento do programa previsto para 2008 é de R$ 1,6 bilhão para atender 36 milhões de alunos. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[225] A transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: TR = Número de alunos x Número de dias x Valor *per capita*, onde TR é o total de recursos a serem recebidos. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[226] Criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mais tarde, passou a se chamar PDDE, com a edição de Medida Provisória do governo federal.

O objetivo da assistência financeira é a melhora da infra-estrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

(ii)Programa Escola Aberta[227]: tem por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz, por meio da ampliação das relações entre escola e comunidade e do aumento das oportunidades de acesso à formação para a cidadania, de maneira a reduzir a violência na comunidade escolar. Para tanto, proporciona aos alunos da educação básica das escolas públicas e as suas comunidades espaços alternativos, nos finais de semana, para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações educativas complementares. Iniciado em 2004, o Escola Aberta tem um orçamento próprio em recursos da União[228].

(iii) Programa do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)[229]: tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país. O programa tem por escopo promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a eqüidade no ensino fundamental público dessas regiões por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o

[227] Criado a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO.
[228] Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.
[229] Com a interface das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamento proveniente do Banco Mundial (BIRD). Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

ensino/aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação[230].

(iv) Programa de Complementação ao Atendimento Educacional especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED)[231]: tem a finalidade de complementar as disponibilidades financeiras das escolas privadas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais, filantrópicas, sem fins lucrativos, para o alcance da universalização do atendimento especializado de alunos portadores de necessidades especiais cuja situação não permite a integração em classes comuns de ensino regular.

(v) Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA)[232]: criado pelo Governo federal com o objetivo de construir creches e escolas de educação infantil e de reestruturar e adquirir equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional[233].

---

[230] O Fundescola foi estruturado em etapas como estratégia para a distribuição dos recursos e definição do programa de trabalho. O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US$ 125 milhões. O Fundescola II investiu US$ 402 milhões no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005. O Fundescola III-A começou sua execução em junho de 2002 e dispõe de um orçamento de US$ 320 milhões. Atualmente, o programa está fazendo a avaliação da etapa III-A, prevista para ser concluída em 31 de dezembro próximo. Para o período de 2008 a 2010 será implementada a etapa III-B, que será focada na educação infantil. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[231] Instituído pela Lei 10.845, de 5 de março de 2004, publicada no Diário Oficial da União no dia 8 de março de 2004.

[232] O programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação.

[233] Seu principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos Municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Os recursos destinam-se à construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. Para ser contemplado com o PROINFÂNCIA, é indispensável que o Distrito Federal e os municípios supracitados estejam com seus dados orçamentários relativos à educação atualizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Ministério da Educação e que detenham título de dominialidade do terreno onde haverá a edificação em consonância com a Instrução Normativa n° 001/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. As escolas construídas ou reformadas no âmbito do programa deverão priorizar a acessibilidade, fazendo as adequações necessárias a fim de permitir seu uso por portadores de necessidades especiais, criando e sinalizando rotas acessíveis, ligando os ambientes de uso pedagógico, administrativo, recreativo, esportivo e de alimentação (salas de aula, fraldários, bibliotecas, salas de leitura, salas de informática, sanitários, recreio coberto, refeitório, secretaria etc.). Para tanto, devem-se construir rampas, colocar corrimãos, adequar sanitários, e outras ações cabíveis, sempre considerando as

(vi) Projeto Alvorada[234]: sua missão é reforçar e intensificar o gerenciamento de ações para reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população dos Estados que apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano – IDH inferior a 0,5. Esse projeto já beneficiou os Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. Através do Projeto Alvorada investiu-se em construção, reforma e ampliação de escolas de ensino médio, aquisição de equipamentos, mobiliários e material didático, além da capacitação de docentes, cujas metas compreendem o atendimento a 1,5 milhões de alunos de escolas públicas dos estados participantes[235].

(vii) Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED): tem por objetivos melhorar a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandir sua cobertura e garantir maior eqüidade social. Suas metas são apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e gestores de escolas deste nível de ensino; equipar, progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola; implementar estratégias alternativas de atendimento; criar 1,6 milhões de novas vagas; e melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais dos estados e do Distrito Federal. Seu orçamento, no montante de US$ 220 milhões, dos quais 50% são provenientes de contrato de

orientações da ABNT NBR 9050. O orçamento do programa em 2007 foi de R$ 340 milhões. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[234] Criado em 2000 como uma ação coordenada de vários ministérios e órgãos públicos federais, utilizando recursos exclusivos do Tesouro Nacional.

[235] Inicialmente sob a orientação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em setembro de 2007 a gestão dos 47 convênios do Projeto Alvorada foi transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, conforme Portaria Normativa GAB/MINISTRO/MEC nº 37. Atualmente, há 26 convênios vigentes, envolvendo cerca de R$ 200 milhões que devem ser executados até o final do primeiro semestre de 2009. O Ministério da Educação, por intermédio do FNDE, dá assistência financeira a projetos educacionais com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino brasileiro. O orçamento para projetos educacionais em 2007 foi de R$ 518.975.350,00. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

> empréstimo firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a outra metade de contrapartida nacional – sendo U$ 39,3 milhões do Tesouro Nacional e U$ 70,7 milhões dos Estados, foi integralmente executado no ano de 2007[236].

É importante, senão fundamental, que o edital de licitação explicite os programas suplementares ao atendimento da educação básica, evidenciando as fontes de custeio suplementares que atendem necessariamente ao serviço concedido (programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência-saúde), bem como os programas do Governo federal. Aduza-se que não basta apenas fazer menção a esses programas, mas especialmente indicar o valor anual destinado a cada um deles, bem como explicitar de que forma a concessionária poderá participar do processo de seleção/escolha de material-didático, de transporte, de alimentação e de assistência-saúde.

Quanto aos direitos e obrigações do Poder Concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço. É inerente ao regime jurídico da concessão os poderes exorbitantes. Por isso, mostra-se salutar para a empreitada que se concede que o contrato discipline o procedimento para o seu exercício, estabelecendo prazos e formalidades a que as partes se sujeitarão, a propósito de modificações unilaterais. É importante que se reconheça, na espécie do serviço que é concedido, a indicação da não solução de continuidade na sua oferta, pois se trata de formação do ser humano, do cidadão brasileiro, não podendo este ficar à mercê de ingerências políticas que venham a alterar a continuidade do serviço[237]. Assim, é importante que se estabeleça no edital que as alterações/modificações contratuais porventura necessárias ao Poder Concedente somente poderão ser feitas após o término do ano letivo.

---

[236] Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em 21.4.2008.

[237] JUSTEN FILHO, *op.cit.* p. 320, reconhece que é inválida qualquer regra restritiva ou supressiva dos poderes exorbitantes no contrato. Todavia, não descarta a possibilidade de se disciplinar no contrato o procedimento para o exercício de poderes exorbitantes, tais como o estabelecimento de prazos ou formalidades a que as partes se sujeitarão, a propósito de modificações unilaterais.

O ato convocatório deverá, ainda, estabelecer as possíveis alterações futuras ao serviço ofertado, tais como progressão da oferta do serviço em tempo integral, conforme estabelecido no artigo 34, §2º, da LDB, para o ensino fundamental ou ainda a preparação geral para o trabalho ou a habilitação profissional desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional, o que exigirá tratativas para a sua implementação, na forma do artigo 36, §4º.

Uma vez estabelecidas, desde o edital, essas possíveis expansões a serem realizadas no futuro, estar-se-á reduzindo disputas posteriores que podem ferir a garantia da continuidade da prestação do serviço concedido.

Quanto aos critérios de reajuste e revisão da tarifa. Considerando que a concessão do serviço público de educação básica tem preço fixado no edital, a tarifação encontra nos valores anuais médio ponderado e mínimo definido nacionalmente por aluno estabelecidos pelo FUNDEB o seu parâmetro. O Anexo da Lei 11.494/2007 estabelece a fórmula de cálculo desses valores. O cálculo para a distribuição dos recursos do FUNDEB é realizado em quatro etapas subseqüentes: 1) cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis; 2) dedução da parcela da complementação da União de que trata o art. 7º desta Lei; 3) distribuição da complementação da União, conforme os seguintes procedimentos: 3.1) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal; 3.2) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior; 3.3) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 3.2, a complementação da União será distribuída a esses 2 (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior; 3.4) as operações 3.2 e 3.3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa

complementação; 4) verificação, em cada Estado e no Distrito Federal, da observância do disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e no art. 11 (educação de jovens e adultos) desta Lei, procedendo-se aos eventuais ajustes em cada Fundo. Sendo as fórmulas de cálculo as seguintes:

Valor anual por aluno:

$$VA_i = \frac{F_i}{NP_i}$$

$$NP_i = \sum_{j=1}^{15} \phi_j \, N_{ji}$$

em que:

VA_i *: valor por aluno no Estado i;*

F_i *: valor do Fundo do Estado i, antes da complementação da União;*

NP_i *: número de matrículas do Estado i, ponderadas pelos fatores de diferenciação;*

ϕ_j *: fator de diferenciação aplicável à etapa e/ou às modalidades e/ou ao tipo de estabelecimento de ensino j;*

N_{ji} *: número de matrículas na etapa e/ou nas modalidades e/ou no tipo de estabelecimento de ensino j no Estado i.*

Para a complementação da União, nos termos do artigo 4º, da Lei do FUNDEB (11.494/2007) e cálculo do valor anual mínimo por aluno, definido nacionalmente, atender-se-á à seguinte fórmula:

Sempre que $(VA_i < VA_{\min})$, a União complementará os recursos do Fundo do Estado *i* até que $VA_{\min} = \frac{F_i^*}{NP_i}$

em que:

$VA_{\min}$: valor mínimo por aluno definido nacionalmente;

F_i^*: valor do Fundo do Estado *i* após a complementação da União.

Para Estados que não recebem complementação da União $(VA_i \geq VA_{\min})$, tem-se: $F_i^* = F_i$

A distribuição de recursos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios observa o disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e o disposto no art. 11 (educação de jovens e adultos) da Lei (11.494/2007), a fim de obter a distribuição aplicável a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino:

$$F_i^* = F_{fi}^* + F_{ei}^* + F_{oi}^*$$

em que:

F_{fi}^*: parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada ao ensino fundamental;

F_{ei}^*: parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada à educação de jovens e adultos;

F_{oi}^*: parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

O total de matrículas ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis é obtido da seguinte forma:

$$NP_i = NP_{fi} + NP_{ei} + NP_{oi}$$

em que:

NP_{fi} : número de matrículas no ensino fundamental ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{ei} : número de matrículas na educação de jovens e adultos ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{oi} : número de matrículas em demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Apropriação de recursos do Fundo do Estado i pelo Distrito Federal, pelos Estados e seus Municípios:

$$F_{ki}^{*} = \frac{NP_{fki}}{NP_{fi}} F_{fi}^{*} + \frac{NP_{eki}}{NP_{ei}} F_{ei}^{*} + \frac{NP_{oki}}{NP_{oi}} F_{oi}^{*}$$

$$F_i^{*} = \sum_{k=1}^{n_i+1} F_{ki}^{*}$$

em que:

k: rede de educação básica do Distrito Federal, do Estado *i* ou de um de seus Municípios;

n_i : número de Municípios do Estado *i;*

F_{ki}^{*} : valor transferido para a rede *k* de educação básica do Estado *i;*

NP_{fki}: número de matrículas no ensino fundamental da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{eki}: número de matrículas na educação de jovens e adultos da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{oki}: número de matrículas de demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Para o Distrito Federal e cada um dos Estados:

$$F_{fi}^{*} = Max\left[\frac{NP_{fi}}{NP_{i}} F_{i}^{*}\ ,\ \overline{F}_{fi}\right]$$

$$F_{ei}^{*} = Min\left[\frac{NP_{ei}}{NP_{ei} + NP_{oi}}\left(F_{i}^{*} - F_{fi}^{*}\right),\ \alpha F_{i}^{*}\right]$$

$$F_{oi}^{*} = F_{i}^{*} - F_{fi}^{*} - F_{ei}^{*}$$

em que:

$\overline{F}_{fi}$: valor transferido tendo como base o valor por aluno do ensino fundamental efetivamente praticado em 2006, no âmbito Fundef;

α: limite proporcional de apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos;

$Max[A,\ B]$: função máximo, que considera o maior valor entre A e B;

$Min[A,\ B]$: função mínimo, que considera o menor valor entre A e B.

O valor anual por aluno e, ainda, o valor mínimo nacional por aluno estabelecido conforme o cálculo determinado pela Lei 11.494/2007 (FUNDEB)

prestam-se também a atender às formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais estabelecidos pelo art. 5º, IV, da Lei 11.079/2004, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

A concessão administrativa do serviço público de educação básica, como se percebe, goza da subvenção do Estado, sendo esta autorizada pela Lei 4.320, de 17.3.1964, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ao tratar das subvenções sociais no capítulo das transferências correntes, o artigo 16 evidencia que:

> *Art.16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.*
>
> *Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.*

Na mesma linha caminha a Lei do FUNDEB (11.494/2007), que preconiza em seu artigo 21 que:

> *Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*

Quanto aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta. A proposta

técnica, consubstanciada no projeto pedagógico, deve considerar para fins de julgamento não só o atendimento das peculiaridades específicas da região e da etapa da educação básica concedida, mas também modernas técnicas de ensino/aprendizagem. Assim é que se torna necessário que se estabeleçam critérios pedagógicos para o julgamento da melhor proposta técnica, os quais possam efetivamente ser cumpridos com o preço pré-estabelecido para o serviço (valor/ano específico por aluno do FUNDEB). Esses critérios pedagógicos devem prestigiar, inclusive, novas competências para ensinar[238].

Quanto à indicação dos bens reversíveis. Em alguns casos, pode-se mostrar mais adequado que o serviço público de educação básica seja prestado em prédios já construídos pelo Poder Público e que estejam em funcionamento, como, por exemplo, os CIEPS[239]. Nesse caso, o edital deverá evidenciar que a concessão do serviço também inclui a do uso de bem público. A cessão do bem público, no caso os prédios escolares já construídos, configura um vínculo jurídico acessório e instrumental à concessão do serviço público[240].

Assim é que, em se tratando de serviço público de educação básica a ser desenvolvido em prédios públicos, faz-se necessário que o edital não só explicite esta situação, com a adequada identificação do bem e dos deveres anexos de conservação e manutenção do mesmo, mas também estabeleça a sua reversão ao domínio do Poder Concedente quando da extinção da concessão. JUSTEN

[238]PERRENOUD, Philippe. *10 novas competências para ensinar.* Convite à viagem. Porto Alegre:Artmed Editora, 2000. O Autor sugere dez novas competências dentre as quais vale destacar: 1) a organização e direção situacionais de aprendizagem; 2) a administração da progressão das aprendizagens; 3) a concepção e o desenvolvimento de dispositivos de diferenciação; 4) o envolvimento dos alunos em sua aprendizagem e em seu trabalho; 5) o trabalho em equipe; 6) a participação da administração escolar, especificamente para organizar e fazer evoluir, no âmbito da escola, a participação dos alunos; 7) a informação e o envolvimento dos pais no processo de aprendizagem dos filhos; 8) a utilização de novas tecnológicas; 9) a capacitação dos professores, que devem saber enfrentar os deveres e os dilemas éticos da profissão, além de 10) administrarem sua formação contínua.

[239]Os Centros Integrados de Educação Pública, ou popularmente, CIEPS, são escolas pré-fabricadas, de baixo custo e construção rápida disseminadas no Estado do Rio de Janeiro na década de 80. Sua arquitetura foi idealizada por Oscar Niemeyer, no ano de 1984, atendendo a um pedido de Darcy Ribeiro, então vice-governador do Rio de Janeiro, no período de 1983 a 1987.

[240]JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo.* 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 739.

FILHO[241]enfatiza a regra ínsita ao artigo 31, II, da Lei de Concessão, que impõe à concessionária manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão.

Quanto à minuta do contrato. É indispensável que o Poder Concedente apresente no edital a minuta do contrato, contendo as cláusulas essenciais relativas ao objeto, a área e ao prazo da concessão; o modo, forma e condições de prestação do serviço; os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; o preço do serviço e os critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão da tarifa; os direitos, garantias e obrigações do Poder Concedente e da concessionária, inclusive os relacionados à previsível necessidade de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; os casos de extinção da concessão; os bens reversíveis; os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; as condições para prorrogação do contrato; a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao Poder Concedente; a exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e o foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais. Tudo conforme previsto pelo artigo 23, da Lei de Concessão (8.987/1995), aplicável à concessão administrativa por força do artigo 5º, da Lei das PPPs.

O Anexo a este estudo apresenta uma proposta de minuta para a espécie do serviço público de educação básica, de forma a atender aos preceitos da Lei de PPPs.

[241]*In Teoria geral das concessões.....*,p. 570.

6.5. Da Satisfação dos Cidadãos: Direitos e Obrigações Emergentes da Concessão

Uma questão relevante que se apresenta na prestação do serviço público de educação básica sob o regime da concessão está relacionada à possibilidade de enquadramento da relação entre concessionária e usuário como consumeirista, ao toque do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

Não é pacífico o entendimento de que mesmo o serviço público *ut universi*, ou seja, aqueles prestados a todos os cidadãos com recursos arrecadados em impostos, estariam inseridos na obrigação de adequação e eficiência prevista pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). Aqueles que excluem a aplicação do Código Consumeirista baseiam-se na interpretação literal do artigo 3º, §2º, que define serviço, apenas como aquela atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração[242]. Mas há, ainda, aqueles que entendem que a *Administração Pública, como fornecedor que é (art. 3º), em termos de responsabilidade civil, iguala-se aos agentes econômicos privados, sempre que se estiver diante de vícios de qualidade por insegurança (produtos e serviços, vícios de quantidade (produtos e serviços) e vícios de qualidade por inadequação (produtos apenas). Só quanto aos vícios de qualidade por inadequação dos serviços é que o Poder Público recebe do Código do Consumidor tratamento diferenciado (art. 22)* [243].

Essa controvérsia, entretanto, cai por terra quando se trata da educação básica prestada sob o regime da concessão, ainda que administrativa, ou seja, ainda que sem o pagamento de tarifas pelo usuário[244]. Não há aqui qualquer causa que possa justificar a impossibilidade de estar a concessionária vinculada à obrigação de adequação e eficiência prevista pelo Código do Consumidor.

---

[242]COSTA, Regina Helena. A tributação e o consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* 21, p.97-104, São Paulo:RT.

[243]BENJAMIN, Antônio Herman. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor.* São Paulo: Saraiva, 1991, p. 112.

[244]Aduza-se que a opção pela concessão administrativa por parte do Poder Concedente não exclui a responsabilidade da concessionária, executora do serviço.

A perspectiva de aplicação das normas consumeiristas à relação jurídica entre a concessionária prestadora da educação básica e o cidadão revela dois vetores importantes, um diretamente ligado à aplicação daquelas normas específicas e outro que vai demandar uma gestão administrativa cada vez mais profissional do Poder Público, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade social concedida. Aplicar as normas do Código de Defesa do Consumidor à educação básica concedida implica em permitir que o cidadão interaja no processo de oferecimento deste serviço público, demandando o seu adequado fornecimento, o que inclui desde a presença de professores preparados em sala de aula até instalações e equipamentos apropriados. Na mesma linha, ao Estado incumbe uma maior profissionalização para o exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade social da educação básica.

O artigo 4º, II, da Lei das PPPs, atrai a este campo de análise as hipóteses de direitos dos usuários estampadas no artigo 7º, da Lei de Concessão (8.987/1995), a saber: *(i)* receber da concessionária serviço adequado, entendido este em conformidade com os parâmetros nacionais estabelecidos e avaliados nacionalmente pelo MEC; *(ii)* receber do Poder Concedente e também da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; *(iii)* obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do Poder Concedente. E, ainda, as obrigações: *(iv)* levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao serviço prestado; *(v)* comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; *(vi)* contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

7. AGENTES REGULADORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONCEDIDA

Não se pode olvidar que a adoção de modelo estrutural de autoridade administrativa independente, como, por exemplo, uma agência reguladora, constitui uma atração ao setor privado. Aliás, esse modelo constituiu um requisito essencial ao processo de privatizações e desestatizações levado a cabo no Brasil na década de 90. BINENBOJM ressalta que o compromisso regulatório era, na prática, mais que mero requisito, constituía uma verdadeira exigência do mercado para a captação de investimentos, que temia o risco de expropriação e ruptura dos contratos, daí a idéia de *blindagem constitucional*, subtraindo o marco regulatório do processo político-eleitoral[245].

Por outro lado, ainda que a idéia de uma agência reguladora da educação básica se coadune com a proposta de concessão do serviço, ainda há aqui um caminho a ser percorrido, especialmente para que sejam bem definidos os mecanismos de controle político, jurídico e social desse direito fundamental. De toda sorte, não há empecilho a que esse passo também seja dado. Com acuidade, bem observa BINENBOJM que é possível compatibilizar as autoridades independentes com direitos fundamentais na medida em que aquelas podem se constituir, sob determinadas circunstâncias, nos melhores instrumentos administrativos gestores da defesa, proteção e promoção daqueles direitos[246].

O marco regulatório da educação básica, evidenciado no capítulo 4.2, demonstra que o setor da educação básica está regulamentado, nele atuando hoje agentes administrativos específicos que, em trabalho conjunto com o MEC, desempenham atividades relevantes na seara.

Apenas a título de descrição, apresentamos as atividades que cada um desses agentes desempenha em prol do desenvolvimento da educação básica,

---

[245] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 268.
[246] *Ibidem*, p. 296. O autor defende a criação de agência reguladora incumbida de exercer controle sobre meios de comunicação de massa (jornais, revistas, rádios e televisão), com vistas à defesa, proteção e promoção das liberdades de expressão e imprensa.

destacando, porém, que, quando criada agência reguladora para o setor da educação básica, esta deve absorver, no mínimo, essas atividades, a fim de que não haja, em qualquer momento, solução de continuidade no despenho até então alcançado por esses órgãos da Administração Pública.

7.1. Ministério da Educação (MEC)

Organizado na forma do Decreto 6.320, de 20.12.2007, que aprovou sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos seus cargos em comissão e das suas funções gratificadas, o Ministério da Educação, órgão da administração federal direta, tem como área de competência a política nacional de educação, a educação infantil, a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar, a avaliação, informação e pesquisa educacional, a pesquisa e extensão universitária, o magistério e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Especificamente no que toca à educação básica, o MEC possui uma Secretaria de Educação Básica, composta de: ***(i)*** Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica; ***(ii)*** Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica; ***(iii)*** Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional; e ***(iv)*** Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica.

À Secretaria de Educação Básica (SEB) compete: ***(i)*** planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; ***(ii)*** propor e fomentar a implementação das políticas, por meio da cooperação técnica e financeira, junto às unidades da federação, em regime de colaboração e gestão democrática, para garantir a igualdade de condições de oferta de ensino e a permanência do aluno na escola; ***(iii)*** desenvolver ações visando à melhoria da qualidade da aprendizagem na área da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, tendo a escola como foco principal de atuação; ***(iv)***desenvolver ações objetivando a garantia de igualdade de condições para o acesso e

a permanência na escola e o alcance de padrões da qualidade social da educação básica; ***(v)*** incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação básica em todos os seus níveis, na perspectiva do direito, da inclusão social e da valorização dos profissionais da educação; ***(vi)*** zelar pelo cumprimento dos dispositivos legais relativos à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio; ***(vii)*** desenvolver ações em parceria com outros órgãos que concorram para o cumprimento das competências da Secretaria; e ***(viii)*** apoiar e acompanhar a execução de acordos e convênios firmados com órgãos nacionais e internacionais, em seu âmbito de atuação (art. 9º, do seu Decreto organizador).

A SEB conta com o Programa de Avaliação e Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 09/01/2001) e dos Planos Decenais Correspondentes, que realiza a avaliação do PNE e estimula Estados e Municípios a criarem seus planos correspondentes e avaliarem-no a cada cinco anos, de acordo com a própria lei. Todas as ações e programas da SEB visam ao alcance das metas do PNE.

São políticas e programas atuais da SEB: ***(i)*** *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, lançado em 24 de abril de 2007, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, conta com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O Plano foi lançado pelo Decreto 6.094, de 25/04/ 2007; ***(ii)*** *Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Educação básica de qualidade*, focalizando a prioridade do Plano de Desenvolvimento da Educação, desenvolve diversas políticas para o atendimento da educação básica.

A SEB possui, ainda, quatro Diretorias, todas com competência própria e específica para a educação básica, estando assim definidas:

> ***(i)*** *Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica* compete: **a)** subsidiar a formulação das políticas da educação básica; **b)** propor, fomentar e coordenar ações destinadas à educação básica visando à formação e ao desenvolvimento integral do ser humano e ao exercício da cidadania; **c)** subsidiar a elaboração e a

implementação da política nacional da educação básica, estabelecendo princípios, objetivos, prioridades, metas de atendimento e parâmetros de qualidade; **d)** promover estudos sobre políticas estratégicas relativas à educação básica, com objetivo de apoiar os sistemas na universalização do atendimento; **e)** promover estudos sobre estruturas, currículos e organização técnico-pedagógica para o aprimoramento da educação básica; **f)** promover o intercâmbio com organismos nacionais e internacionais visando ao aprimoramento da política nacional de educação básica; e **g)** supervisionar, orientar e controlar as atividades desenvolvidas pelo Colégio Pedro II (art. 10, do Decreto 6.320/2007).

(ii) *Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica* compete: **a)** propor e apoiar ações que promovam, junto aos sistemas de ensino, a garantia de formação inicial e continuada, visando à valorização dos profissionais da educação básica; **b)** propor, apoiar e estimular a produção de tecnologias educacionais inovadoras para a educação básica; e **c)** propor, apoiar e supervisionar a implementação de políticas e ações de desenvolvimento e avaliação de materiais didático-pedagógicos para a educação básica (art. 11, do Decreto 6.320/2007).

(iii) À Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional compete: **a)** propor, fomentar e coordenar ações que promovam, junto aos sistemas de ensino, tanto a inserção de problemáticas sociais nos conteúdos escolares como a criação de canais coletivos de formulação, de gestão e de fiscalização das políticas educacionais; **b)** propor e apoiar a articulação dos sistemas de ensino com organizações governamentais e não-governamentais, visando ao fortalecimento da educação básica; **c)** prover estudos gerenciais acerca dos sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão pública educacional; **d)** estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacionais, estaduais e municipais de

educação; **e)** orientar os sistemas de ensino na formulação de normas e no estabelecimento de padrões de qualidade a serem adotados nos espaços educacionais; **f)** subsidiar os sistemas de ensino com instrumentos capazes de fortalecer a gestão democrática, atuando na formação de dirigentes, gestores e conselheiros da educação; **g)** criar mecanismos de articulação entre a União e os sistemas de ensino, visando ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e à melhoria do padrão de qualidade social da educação básica; **h)** apoiar e estimular o funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos vinculados à educação no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios; **i)** incentivar o fortalecimento institucional e a modernização das estruturas das secretarias de educação e das escolas; e **j)** desenvolver tecnologias participantes e simplificadas de planejamento de rede, apoiadas em estudos científicos (art. 12, do Decreto 6.320/2007).

(iv) *Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica* compete: **a)** apoiar técnica e financeiramente os Estados e o Distrito Federal no desenvolvimento da educação básica; **b)** analisar a viabilidade técnica e financeira de programas e projetos educacionais, adequando-os às políticas e diretrizes educacionais da educação básica; **c)** propor, em articulação com outros órgãos competentes, critérios para a transferência de recursos financeiros aos sistemas de ensino e às organizações governamentais e não-governamentais; **d)** acompanhar, monitorar e avaliar a execução de planos, programas e projetos aprovados pela Secretaria; **e)** definir e propor metas e objetivos a serem alcançados na implementação dos projetos educacionais; **f)** propor diretrizes, normas e padrões técnicos que orientem a execução dos projetos educacionais; e **g)** participar de ações intersetoriais que visam à melhoria da qualidade da educação (art. 13, do Decreto 6.320/2007).

Além da Secretaria com suas Diretorias, há a Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (CNE), instituída pela Lei 4.024, de 20.12.1961, que em seu artigo 9º, §1º, com a redação que lhe dera a Lei 9.131/1995, confere-lhe as seguintes atribuições: **a)** examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução; **b)** analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior; **c)** deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto; **d)** colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; **e)** assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica; **f)** manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação; **g)** analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica.

Acresça-se, por fim, que de acordo com o artigo 30, da Lei 11.494/2007 (FUNDEB), o MEC atua: **a)** no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo; **b)** na capacitação dos membros dos conselhos; **c)** na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público; **d)** na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino; **e)** no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; **f)** na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

Com toda a estrutura administrativa pronta, o MEC atende aos requisitos necessários para desempenhar a função de agente regulador da educação básica, planejando, incentivando e fiscalização a sua execução.

7.2. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é uma autarquia federal vinculada ao MEC, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e eqüidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

Para gerar seus dados e estudos educacionais, o INEP realiza especificamente para a educação básica levantamentos estatísticos e avaliativos em todas as etapas da educação básica.

São os dados levantados pelo INEP que servem de base de cálculo para as transferências financeiras do FUNDEB.

7.3. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei 11.494/2007)

Instituída pelo artigo 12, da Lei 11.494/2007, no âmbito do MEC e com despesas arcadas por suas dotações orçamentárias anuais, artigo 12, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade tem por competência: ***(i)*** especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 da Lei 11.494/2007, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo INEP; ***(ii)*** fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 da Lei 11.494/2007; ***(iii)*** fixar anualmente a parcela da

complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º da Lei 11.494/2007; ***(iv)*** elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário; ***(v)*** elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

A Comissão é agente importante na presente proposta, uma vez que exerce função preponderante no cálculo da composição do valor aluno/ano do FUNDEB.

7.4. Conselhos Estaduais e Municipais para Acompanhamento e Controle Social Sobre a Distribuição, Transferência e a Aplicação dos Recursos dos Fundos (Lei 11.494/2007, artigo 24)

Com a missão especial de acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, os Conselhos criados pela Lei 11.494/2007 no âmbito de cada ente Federado têm um papel de agente fiscal relevante.

Compostos quantitativamente de forma diferenciada em cada ente Federativo têm como característica comum a diversificação democrática de membros, congregando representantes do quadro docente, do discente, do quadro de servidores técnico-administrativo e, ainda, de pais e responsáveis dos alunos.

A lei criadora (11.494/2007) faculta aos Conselhos a constante apreciação dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta do FUNDEB, assim como os referentes às despesas realizadas, que ficam permanentemente à sua disposição.

Os conselhos estaduais/distrital e municipais podem, sempre que julgarem conveniente: **a)** apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do FUNDEB; **b)** por decisão da maioria de seus membros,

convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; **c)** requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a: ***(i)*** licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo; ***(ii)*** folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados; ***(iii)*** documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei; ***(iv)*** outros documentos necessários ao desempenho de suas funções; **d)** realizar visitas e inspetorias in loco para verificar: ***(i)*** o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo; ***(ii)*** a adequação do serviço de transporte escolar; ***(iii)*** a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Do que se viu, tem-se que o País conta com órgãos públicos totalmente aparelhados para desempenhar a normatização e a regulação da atividade social em foco. A fiscalização, o incentivo e o planejamento também encontram ação nesses órgãos. Logo, não se há falar em instituir qualquer outro ente para o mister.

Nessa linha, segue-se que a racionalização do gasto público com a prestação da educação básica também conta com o pleno aproveitamento de toda a estrutura técnico-administrativa desenvolvida, sendo a presente proposta um meio de otimizar os gastos, com a implantação da análise custo/benefício em cada ação realizada em prol da educação básica no Brasil.

8. REGIME JURÍDICO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Uma questão de grande relevância no presente estudo é o regime jurídico do professor e demais servidores públicos diante da proposta de concessão para a educação básica. Inegável que não se pode desperdiçar todo o conhecimento e prática desses profissionais, mas, ao contrário, deve-se integrá-las ao projeto, a fim de que a educação com qualidade possa ser a efetiva bandeira do Brasil neste século XXI. Com acesso assegurado por meio de concurso público de provas e títulos (art. 206, V, da Constituição Federal), os professores e demais profissionais da educação básica das redes públicas formam a seleção dos melhores, aos quais atribuiu o Estado a missão de ensinar.

No que toca à educação básica, essa missão para os professores e demais profissionais sobrepujou em importância, na medida em que o Constituinte brasileiro, não só por força da situação interna, mas também pela contextualização internacional (Objetivos do Milênio), optou por conferir um tratamento diferenciado àqueles que exercem o magistério nas suas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

Realçando o ministério desses profissionais da educação básica, o parágrafo único do artigo 206, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 53/2006, estabelece a criação de uma lei para dispor sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O § 5º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pretendendo assegurar remuneração condigna aos profissionais da educação básica, determina a destinação de uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos dos fundos criados com os recursos do FUNDEB ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

Até mesmo no que diz respeito à aposentação desses profissionais, a Constituição estabelece em seus artigos 40, §5º e 201 §8º, que os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, para a hipótese de aposentadoria voluntária por tempo de serviço, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Nessa linha, tem-se patente a importância dos profissionais dedicados à educação básica, podendo-se afirmar que eles formam a base do plano nacional para a educação básica de qualidade no País.

Todavia, a despeito de serem concursados, muitos desses profissionais não atendem, ainda, à formação básica necessária para atuar nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. De acordo com o artigo 62, da LDB, os docentes que agem na educação básica devem ter nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidade e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

O Censo Escolar de 2006 revela que do total de 309.881 professores da pré-escola, entre instituições públicas e privadas, apenas 141.414 têm curso superior completo, ou seja, 45,63% de professores atendem ao requisito estabelecido pela LDB. A grande maioria, 162.124 professores, ou seja, 52,32% possuem o ensino médio completo, enquanto os restantes estão divididos entre aqueles que sequer concluíram o ensino fundamental e aqueles que já o concluíram. A **Tabela 13**, a seguir, apresenta essa realidade brasileira:

Tabela 13

Número de Funções Docentes na Pré-Escola, por Localização e Nível de Formação, segundo a Região Geográfica e a Unidades da Federação, 29.3.2006

Unidade da Federação	Funções Docentes na Pré-Escola										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo		
Brasil	**309.881**	**249.451**	**625**	**3.091**	**116.353**	**129.382**	**60.430**	**548**	**2.079**	**45.771**	**12.032**
Norte	**23.821**	**15.468**	**29**	**172**	**10.548**	**4.719**	**8.353**	**170**	**298**	**6.989**	**896**
Rondônia	1.555	1.415	4	24	1.089	298	140	9	4	112	15
Acre	1.162	1.011	1	11	589	410	151	2	7	132	10
Amazonas	5.778	3.625	-	27	2.008	1.590	2.153	57	54	1.633	409
Roraima	949	596	1	-	528	67	353	3	31	310	9
Pará	11.342	6.642	20	74	4.739	1.809	4.700	44	152	4.113	391
Amapá	1.245	859	-	5	778	76	386	30	19	317	20
Tocantins	1.790	1.320	3	31	817	469	470	25	31	372	42
Nordeste	**103.794**	**62.228**	**368**	**1.527**	**41.825**	**18.508**	**41.566**	**317**	**1.622**	**33.641**	**5.986**
Maranhão	16.487	8.541	22	119	6.734	1.666	7.946	88	565	6.880	413
Piauí	6.415	3.673	6	59	2.373	1.235	2.742	19	109	2.118	496
Ceará	16.342	10.282	49	209	5.455	4.569	6.060	22	183	4.060	1.795
R.G.do Norte	4.667	3.418	19	43	1.824	1.532	1.249	26	52	839	332
Paraíba	8.404	4.820	37	93	2.697	1.993	3.584	59	138	2.279	1.108
Pernambuco	15.578	10.981	52	401	7.171	3.357	4.597	19	122	3.542	914
Alagoas	4.255	2.652	13	59	2.000	580	1.603	6	73	1.362	162
Sergipe	4.061	2.591	20	43	1.238	1.290	1.470	12	73	906	479
Bahia	27.585	15.270	150	501	12.333	2.286	12.315	66	307	11.655	287
Sudeste	**125.005**	**119.359**	**85**	**764**	**46.330**	**72.180**	**5.646**	**24**	**41**	**3.137**	**2.444**
Minas Gerais	28.481	26.216	18	190	11.465	14.543	2.265	20	23	1.131	1.091
Espírito Santo	5.739	5.078	-	27	2.051	3.000	661	1	5	381	274
Rio de Janeiro	22.627	21.053	25	290	11.250	9.488	1.574	3	10	1.134	427
São Paulo	68.158	67.012	42	257	21.564	45.149	1.146	-	3	491	652
Sul	**40.197**	**36.487**	**90**	**500**	**12.411**	**23.486**	**3.710**	**17**	**71**	**1.409**	**2.213**
Paraná	16.132	15.224	20	171	4.635	10.398	908	5	33	321	549
Santa Catarina	11.419	9.885	13	88	2.497	7.287	1.534	5	22	448	1.059
R.G.do Sul	12.646	11.378	57	241	5.279	5.801	1.268	7	16	640	605
Centro-Oeste	**17.064**	**15.909**	**53**	**128**	**5.239**	**10.489**	**1.155**	**20**	**47**	**595**	**493**
M.G.do Sul	3.872	3.673	3	10	750	2.910	199	3	12	85	99
Mato Grosso	3.419	2.963	13	34	906	2.010	456	8	22	282	144
Goiás	5.777	5.391	37	82	2.219	3.053	386	9	13	203	161
Distrito Federal	3.996	3.882	-	2	1.364	2.516	114	-	-	25	89

Fonte: MEC/INEP
Notas: (1) O mesmo docente pode atuar em mais de um novel/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

No ensino fundamental essa realidade também não é muito diferente. O Censo Escolar de 2006 descortina o nível de formação de 840.185 professores, de instituições públicas e particulares, que atendem da 1ª a 4ª Série. De acordo com a **Tabela 14**, a seguir apresentada, 484.792 professores, isto é, 57,7%, têm curso superior

completo, havendo, ainda, o contraste com os 41,28% que cursaram o ensino médio e o 1,02% que apenas chegaram ao ensino fundamental:

Tabela 14

Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série
Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006

Unidade da Federação	Funções Docentes do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo		
Brasil	**840.185**	**635.270**	**297**	**2.615**	**208.364**	**423.994**	**204.915**	**1.378**	**4.248**	**138.491**	**60.798**
Norte	**79.076**	**46.097**	**19**	**157**	**22.766**	**23.155**	**32.979**	**520**	**1.005**	**26.964**	**4.490**
Rondônia	7.427	4.857	15	22	2.267	2.553	2.570	30	120	2.022	398
Acre	4.219	2.154	-	15	1.150	989	2.065	61	89	1.828	87
Amazonas	17.578	10.737	-	9	3.383	7.345	6.841	250	182	5.055	1.354
Roraima	3.069	2.020	-	-	1.553	467	1.049	34	95	873	47
Pará	34.931	17.997	4	91	9.995	7.907	16.934	46	402	14.318	2.168
Amapá	4.124	2.795	-	2	2.410	383	1.329	25	7	1.180	117
Tocantins	7.728	5.537	-	18	2.008	3.511	2.191	74	110	1.688	319
Nordeste	**267.752**	**156.062**	**126**	**1.599**	**83.933**	**70.404**	**111.690**	**566**	**2.375**	**84.877**	**23.872**
Maranhão	37.268	17.421	2	77	11.709	5.633	19.847	266	749	17.345	1.487
Piauí	21.152	11.646	1	34	5.911	5.700	9.506	27	180	6.878	2.421
Ceará	40.792	25.450	25	235	7.272	17.918	15.342	29	235	8.209	6.869
R.G.do Norte	15.207	10.478	14	35	3.804	6.625	4.729	24	57	2.226	2.422
Paraíba	21.181	13.247	22	83	5.392	7.750	7.934	69	155	4.678	3.032
Pernambuco	40.024	26.895	8	457	13.843	12.587	13.129	26	220	9.354	3.529
Alagoas	14.697	8.732	3	100	5.914	2.715	5.965	8	106	4.975	876
Sergipe	10.188	6.134	-	25	2.133	3.976	4.054	6	63	2.034	1.951
Bahia	67.243	36.059	51	553	27.955	7.500	31.184	111	610	29.178	1.285
Sudeste	**315.214**	**283.026**	**61**	**477**	**66.330**	**216.158**	**32.188**	**123**	**245**	**14.234**	**17.586**
Minas Gerais	105.903	86.895	44	49	21.221	65.581	19.008	102	193	8.556	10.157
Espírito Santo	15.379	12.026	1	46	4.472	7.507	3.353	6	12	1.779	1.556
Rio de Janeiro	62.377	57.145	8	251	27.451	29.435	5.232	11	34	3.333	1.854
São Paulo	131.555	126.960	8	131	13.186	113.635	4.595	4	6	566	4.019
Sul	**118.300**	**97.750**	**48**	**214**	**23.940**	**73.548**	**20.550**	**56**	**319**	**8.697**	**11.478**
Paraná	45.671	40.669	26	92	7.107	33.444	5.002	23	109	1.952	2.918
Santa Catarina	25.934	20.972	13	31	3.448	17.480	4.962	4	77	1.401	3.480
R.G.do Sul	46.695	36.109	9	91	13.385	22.624	10.586	29	133	5.344	5.080
Centro-Oeste	**59.843**	**52.335**	**43**	**168**	**11.395**	**40.729**	**7.508**	**113**	**304**	**3.719**	**3.372**
M.G.do Sul	12.097	10.656	-	7	1.193	9.456	1.441	16	67	584	774
Mato Grosso	14.624	11.299	14	68	1.935	9.282	3.325	52	191	1.879	1.203
Goiás	24.441	22.148	29	88	6.344	15.687	2.293	45	42	1.169	1.037
Distrito Federal	8.681	8.232	-	5	1.923	6.304	449	-	4	87	358

Fonte: MEC/INEP
Notas: (1) O mesmo docente pode atuar em mais de um novel/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

A **Tabela 15** mostra que esta situação se altera bastante quando se trata de professores do ensino fundamental da 5ª a 8ª Série[247]. Dos 865.655 professores, nas esferas pública e privada, 739.664, ou seja, 85,45%, têm nível superior completo. Situação esta que se repete no ensino médio, quando dos 519.935 professores, 95,44%, têm nível superior completo, conforme se vê da **Tabela 16**, ambas a seguir apresentadas:

Tabela 15

Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série
Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006

Unidade da Federação	Funções Docentes do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo		
Brasil	**865.655**	**755.501**	**33**	**175**	**78.664**	**676.629**	**110.154**	**37**	**273**	**46.809**	**63.035**
Norte	**63.582**	**46.636**	**-**	**10**	**6.714**	**39.912**	**16.946**	**14**	**96**	**9.717**	**7.119**
Rondônia	6.770	4.853	-	1	478	4.374	1.917	-	14	679	1.224
Acre	3.023	2.153	-	-	290	1.863	870	1	7	502	360
Amazonas	14.175	10.776	-	6	672	10.098	3.399	7	7	1.935	1.450
Roraima	2.072	1.348	-	1	516	831	724	3	46	562	113
Pará	27.742	19.494	-	1	3.296	16.197	8.248	-	6	5.096	3.146
Amapá	2.896	2.312	-	-	777	1.535	584	-	-	239	345
Tocantins	6.904	5.700	-	1	685	5.014	1.204	3	16	704	481
Nordeste	**239.657**	**186.690**	**25**	**147**	**44.331**	**142.187**	**52.967**	**12**	**105**	**28.635**	**24.215**
Maranhão	34.062	21.823	-	5	6.865	14.953	12.239	-	7	8.941	3.291
Piauí	18.648	13.741	-	-	2.514	11.227	4.907	-	1	2.045	2.861
Ceará	34.048	25.626	5	47	2.828	22.746	8.422	-	9	2.254	6.159
R.G.do Norte	12.871	11.256	1	2	1.944	9.309	1.615	-	2	406	1.207
Paraíba	18.633	17.117	4	16	2.278	14.819	1.516	-	1	356	1.159
Pernambuco	34.918	30.660	1	9	2.499	28.151	4.258	-	-	707	3.551
Alagoas	12.585	10.504	-	17	2.557	7.930	2.081	-	-	961	1.120
Sergipe	9.341	7.685	-	3	804	6.878	1.656	-	4	393	1.259
Bahia	64.551	48.278	14	48	22.042	26.174	16.273	12	81	12.572	3.608
Sudeste	**360.797**	**343.840**	**6**	**8**	**14.095**	**329.731**	**16.957**	**6**	**11**	**3.672**	**13.268**
Minas Gerais	96.296	87.929	4	5	6.344	81.576	8.367	6	11	2.741	5.609
Espírito Santo	14.864	13.206	2	3	1.638	11.563	1.658	-	-	538	1.120
Rio de Janeiro	75.688	72.045	-	-	3.690	68.355	3.643	-	-	350	3.293
São Paulo	173.949	170.660	-	-	2.423	168.237	3.289	-	-	43	3.246

[247]Embora atualmente sejam nove as séries do ensino fundamental, conforme alteração introduzida na LDB, art. 32, pela Lei 11.274/2006, o Censo retrata a situação de 2006, quando essa etapa da educação básica tinha oito séries.

Sul	**137.946**	**120.346**	**2**	**9**	**7.965**	**112.370**	**17.600**	**3**	**29**	**2.685**	**14.883**
Paraná	50.106	45.779	-	-	1.081	44.698	4.327	-	-	200	4.127
Santa Catarina	26.940	24.172	2	-	2.054	22.116	2.768	3	1	573	2.191
R.G.do Sul	60.900	50.395	-	9	4.830	45.556	10.505	-	28	1.912	8.565
Centro-Oeste	**63.673**	**57.989**	**-**	**1**	**5.559**	**52.429**	**5.684**	**2**	**32**	**2.100**	**3.550**
M.G.do Sul	13.051	11.954	-	1	386	11.567	1.097	-	7	246	844
Mato Grosso	15.216	12.467	-	-	1.040	11.427	2.749	2	12	1.278	1.457
Goiás	27.096	25.561	-	-	3.926	21.635	1.535	-	13	571	951
Distrito Federal	8.310	8.007	-	-	207	7.800	303	-	-	5	298

Fonte: MEC/INEP
Notas: (1) O mesmo docente pode atuar em mais de um novel/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.
(a) Inclui docentes do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série/ano (em 8 anos) e anos finais de 6ª ao 9º (em 9 anos).

Tabela 16

Número de Funções Docentes no Ensino Médio, por Localização e Nível de Formação, segundo a região Geográfica e a Unidade da Federação, em 29.3.2006

Unidade da Federação	Funções Docentes em Ensino Médio										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
			Incompleto	Completo				Incompleto	Completo		
Brasil	**519.935**	**503.355**	**2**	**13**	**21.568**	**481.772**	**16.580**	**-**	**7**	**2.136**	**14.437**
Norte	**32.145**	**30.336**	**-**	**2**	**777**	**29.557**	**1.809**	**-**	**6**	**339**	**1.464**
Rondônia	3.423	3.174	-	-	101	3.073	249	-	-	35	214
Acre	1.465	1.384	-	-	24	1.360	81	-	-	1	80
Amazonas	6.431	6.114	-	-	169	5.945	317	-	-	44	273
Roraima	1.167	832	-	1	130	701	335	-	2	225	108
Pará	14.071	13.631	-	-	172	13.459	440	-	-	4	436
Amapá	1.692	1.541	-	-	58	1.483	151	-	-	13	138
Tocantins	3.896	3.660	-	1	123	3.536	236	-	4	17	215
Nordeste	**124.561**	**118.826**	**2**	**5**	**12.263**	**106.556**	**5.735**	**-**	**-**	**1.328**	**4.407**
Maranhão	15.989	14.607	-	-	731	13.876	1.382	-	-	165	1.217
Piauí	11.048	10.581	-	-	709	9.872	467	-	-	52	415
Ceará	18.055	17.941	-	2	734	17.205	114	-	-	9	105
R.G.do Norte	7.134	6.978	-	-	613	6.365	156	-	-	12	144
Paraíba	9.443	9.199	2	2	1.074	8.121	244	-	-	43	201
Pernambuco	21.038	20.103	-	-	422	19.681	935		-	50	885
Alagoas	5.532	5.337		1	554	4.782	195	-	-	23	172
Sergipe	4.552	4.405	-	-	149	4.256	147	-	-	8	139
Bahia	31.770	29.675	-	-	7.277	22.398	2.095	-	-	966	1.129
Sudeste	**243.317**	**238.616**			**5.299**	**233.317**	**4.701**	**-**	**-**	**217**	**4.484**
Minas Gerais	54.459	53.431	-	-	2.978	50.453	1.028	-	-	157	871
Espírito Santo	9.056	8.708	-	-	798	7.910	348	-	-	45	303
Rio de Janeiro	55.634	54.320	-	-	100	54.220	1.314	-	-	1	1.313
São Paulo	124.168	122.157	-	-	1.423	120.734	2.011	-	-	14	1.997
Sul	**82.572**	**79.648**		**6**	**1.861**	**77.781**	**2.924**	**-**	**-**	**106**	**2.818**
Paraná	35.339	33.771	-	-	-	33.771	1.568	-		-	1.568
Santa Catarina	15.704	15.277	-	1	566	14.710	427	-	-	60	367
R.G.do Sul	31.529	30.600	-	5	1.295	29.300	929	-	-	46	883
Centro-Oeste	**37.340**	**35.929**	**-**	**-**	**1.368**	**34.561**	**1.411**	**-**	**1**	**146**	**1.264**
M.G.do Sul	7.641	7.422	-	-	195	7.227	219	-	1	40	178
Mato Grosso	8.303	7.602	-	-	35	7.567	701	-	-	37	664
Goiás	15.680	15.298	-	-	1.129	14.169	382	-	-	69	313
Distrito Federal	5.716	5.607	-	-	9	5.598	109	-	-	-	109

Fonte: MEC/INEP. Notas: (1) O mesmo docente pode atuar em mais de um novel/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento. (2) Inclui docentes do Ensino Médio integrado à Educação Profissional.

Ainda que haja algum alento nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio, o fato é que a grande maioria dos professores das redes públicas voltadas à educação básica não atendem aos requisitos mínimos de formação

profissional exigidos pela LDB, artigo 62, sendo necessário, em conjunto com a ampliação da educação básica de qualidade, em suas três etapas, voltar atentamente os olhos à formação do docente.

Nesse contexto em que a capacitação desses profissionais é uma necessidade premente para todo o desenvolvimento e aperfeiçoamento da educação básica, em outras palavras, para o desenvolvimento do cidadão brasileiro, há de se criar alternativas que desobstruam os obstáculos do meio em que vivem e das vicissitudes diárias que estes professores enfrentam para se profissionalizarem.

A proposta das *Escolas Públicas Concedidas* objeto deste estudo constitui um forma de permitir que esses professores/profissionais da educação básica alcancem a profissionalização mínima necessária em um menor espaço de tempo e com qualidade, na medida em que a concessionária prestadora do serviço público da educação básica, nas suas etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, encarregar-se-á de capacitá-los no menor tempo possível, a fim de integrá-los no seu projeto pedagógico, conforme especificado no Edital para a concessão do serviço (capítulo 6.3, supra).

A natureza da relação jurídica que esses profissionais têm com os entes Federados concedentes do serviço é estatutária, institucional. Porém, tal fato não impede que eles sejam cedidos pelos entes Federados concedentes à Escola Concessionária, que passará a arcar não só com a sua remuneração, mas também com a sua capacitação, implementando o plano de carreira e de salários. Aduza-se que se trata de concessão administrativa, onde o destinatário indireto do serviço é a própria Administração.

Como paradigma à cessão dos professores/profissionais da educação básica à Concessionária pelos entes Federados concedentes, pode-se adotar a regulamentação dada ao instituto pela Lei 8.112, de 11.12.1990, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O referido diploma, em seu artigo 93, com redação que lhe dera a Lei 8.270/1991, contempla o afastamento do servidor para servir a outro órgão ou entidade, estabelecendo que: "*o servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou*

entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; II - em casos previstos em leis específicas". Para os fins do referido artigo 93, o Decreto 4.050, de 12/12/2001, em seu artigo 1º, II, considera cessão o ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem.

No caso da cessão dos professores/profissionais da educação básica para a(s) Escola(s) Concessionária(s), a cessão poderá ser motivada pelo inciso II, do artigo 93, da Lei 8.112/1990, isto é, por força de previsão legal. A lei que emanará do Legislativo do Concedente considerará a delegação do serviço público de educação básica como especial, na medida em que, embora concedido à iniciativa privada, ele é remunerado integralmente com recursos públicos provenientes das fontes de custeio da educação básica.

Outra peculiaridade que ratifica a possibilidade, é que, como já se disse anteriormente, os professores/profissionais da educação básica são remunerados com recursos específicos do FUNDEB, fonte esta que os continuará remunerando, conforme evidenciado no edital de licitação e na minuta de contrato a ele anexo (item 10.6, infra), atendido, assim, o parágrafo 1º do mesmo artigo 93, da Lei 8.112/1990.

Como a cessão dos professores/profissionais da educação básica em exercício no ato da assinatura do contrato de concessão, com ônus da remuneração pela Concessionária, deve ser precedida de lei, apresentamos, a seguir, minuta de projeto de lei, com a justificativa, que atende a este mister:

MINUTA DE PROJETO DE LEI Nº XXX/2008

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CEDER PROFESSOR/PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA À CONCESSIONÁRIA PRESTADORA DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA, COM REMUNERAÇÃO ESPECÍFICA PELO FUNDEB E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Exmo. Prefeito Municipal de XXXXXX, Estado de XXXXXX, no uso de suas atribuições legais, e de conformidade com a Lei YYYY/XXXX (Estatuto dos Servidores do ente Federado), faz saber que Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei;

Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a ceder professores/ profissionais da educação básica, em efetivo exercício em quaisquer de suas etapas na data de.../.../....., para o exercício de função de confiança junto à ESCOLA CONCEDIDA....., contratada para a prestação do serviço público de educação básica, na etapa de educação infantil (ou outra), nos moldes do contrato de concessão nº..../.....

Art. 2º - A cedência do funcionário se dará através de Termo de Convênio, sem ônus para o cedente, conforme preceitua o art. ...., da Lei.....(Estatuto dos Servidores).

Art. 3º - O período de afastamento correspondente à cessão é considerado para todos os efeitos legais, inclusive para promoção, progressão funcional e aposentação.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente e Senhores Vereadores,

Nos termos do artigo ...., da Lei Orgânica do Município, encaminhamos para análise e apreciação dos membros dessa Câmara Municipal o presente projeto de lei que *"Autoriza o poder executivo a ceder professor/profissional da educação básica à concessionária prestadora do serviço público de educação básica, com remuneração específica do FUNDEB e dá outras providências*".

A lei proposta visa a permitir que os professores/profissionais da educação básica em efetivo exercício na data da assinatura do contrato de concessão do serviço de educação básica, nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental, possam continuar contribuindo com a educação das nossas crianças/jovens junto à Concessionária do serviço.

O grande número de professores/profissionais exclusivamente em atendimento à educação básica são hoje remunerados com recursos específicos do FUNDEB, tal qual continuará a acontecer, vez que o serviço de educação básica concedido é integralmente remunerado com esses recursos, na forma do contrato de concessão.

Para que se possa viabilizar a universalização da educação básica com qualidade, no curto espaço de tempo pretendido, conforme previsto na Declaração dos Objetivos do Milênio, da qual o Brasil é signatário, é preciso contar com esses professores/profissionais na continuação dos serviços que prestam, além do que vão estar estes sendo, ainda, capacitados profissionalmente para o mister pela Concessionária do serviço.

> Com o objetivo de colaborar e cooperar com o projeto, bem como com a possibilidade de qualificação profissional em larga escala, de alunos e professores/profissionais, tem o Executivo o propósito de cedê-los à Concessionária, que arcará com a remuneração dos mesmos.
>
> O Anexo apresenta a relação nominal e matrícula dos professores/profissionais da educação básica a serem cedidos para a Concessionária.
>
> Assim, mais uma vez contando com a atenção e colaboração dos membros desse Legislativo, solicitamos que seja observada, quanto à tramitação do incluso projeto, a urgência que a matéria requer.
>
> Gabinete do Prefeito do Município de XXXX, data. Prefeito

Há, também, a possibilidade de se reverter o regime jurídico desses professores/profissionais da educação básica, hipótese em que estes seriam chamados a optar expressamente pela adesão ao vínculo celetista das Escolas Concedidas.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que é factível a adoção, por parte do Poder Concedente, de um Plano de Demissão Incentivada, quando ficará a cargo da Casa Legislativa estabelecer os parâmetros para tal.

PARTE III – A CONCLUSÃO

9. Benefícios Imediatos e Mediatos da Implementação da Proposta

Hoje, a educação básica financiada especificamente com recursos do FUNDEB é serviço público prestado diretamente pelo Estado para mais de 30.157.792[248] brasileiros. Há uma enorme diversidade qualitativa na sua oferta nas redes públicas municipais e estaduais dos diversos entes Federados. Com 5.564 Municípios e 27 Estados[249] e um total de 203.973 estabelecimentos públicos de Educação Básica[250], o País tem diversos problemas específicos, configurando a concessão deste serviço uma forma de otimizá-lo, racionalizando os gastos e implementando a qualidade da educação básica.

O País vive um processo de desenvolvimento econômico, o qual, certamente, não se dá naturalmente, há discrepâncias entre o retorno social e o individual de investimentos nas atividades sociais. Por isso, é necessário buscar mecanismos que permitam uma política pública mais focada e ágil, sendo certo que o sucesso dela vai estar relacionado, basicamente, na sua forma detalhada e, ainda, na disposição e capacidade do Estado de implementá-la. Essa habilidade é que transforma Estados em desenvolvimento em Estados desenvolvidos, conforme ressalta CHANG [251].

A parceria público-privada, na forma de concessão administrativa, apresenta vantagens sócio-econômicas para o Estado, para a sociedade e para o setor privado, que é, em sua essência, a sociedade economicamente organizada. Vantagens essas que se traduzem em benefícios imediatos e mediatos[252].

---

[248]Censo Escolar 2006. Alunos na rede pública (federal, estadual e municipal) de ensino. Disponível em www.inep.gov.br. Acesso em 23.3.2008.
[249]Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 31.3.2008.
[250]Censo Escolar 2006. Estabelecimentos Públicos de Educação Básica. Tabela 3.2. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 31.3.2008.
[251]CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective.* London:Anthem Press, 2003, p. 126.
[252]DUARTE, Clarice Seixas. *Op cit.*. Com acerto, evidencia a autora que *a implantação de um sistema público adequado de educação interessa não apenas aos beneficiários diretos do serviço (alunos), mas à coletividade, já que a educação escolar constitui um meio de inserir as novas gerações no patrimônio cultural acumulado pela humanidade, dando-lhe continuidade.*

Para o Estado brasileiro, a implementação da proposta traz como benefício imediato o cumprimento em larga escala de dois princípios estruturantes do regime político constitucionalmente adotado: a promoção da cidadania com dignidade a seus nacionais[253]. A cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, legitimando-os como pessoas integradas da sociedade estatal, aptas tanto a dele demandar (art. 208, I, CF) como a ele defender (art. 5º, LXXIII, CF). O tratamento responsável e profissional de sua formação representa o reconhecimento de sua dignidade enquanto ser humano. Ao conceber o indivíduo como cidadão digno, a Constituição impõe o reconhecimento de tais princípios fundamentais não só como declaração de conteúdo ético e moral, mas também como normas jurídicas positivas dotadas de *status* constitucional formal e material carregadas de eficácia[254].

O benefício mediato dessa promoção também se faz sentir frente aos objetivos do Estado brasileiro. E isto porque, ao levar à prática providências concretas que nutrem o cidadão com os meios que lhe são necessários ao desenvolvimento de sua vida, o Estado está atendendo aos seus objetivos fundamentais (art.3º, CF), pois, para ser uma sociedade livre, justa e solidária, seu cidadão deve usufruir de direitos básicos, como a educação fundamental, capaz de lhe permitir decidir o que fazer desses recursos institucionalmente garantidos. Em outras palavras, o cidadão educado é capaz de se desenvolver e também de desenvolver o meio em que vive, beneficiando aqueles que o cercam. É ele, portanto, um vetor transformador da pobreza e da marginalização.

Assim, por permitir a instantânea e crescente ampliação, com qualidade, da educação básica e, conseqüentemente, o atingimento dos objetivos fundamentais da Nação brasileira, a concessão do serviço público de educação básica, financiada com recursos do FUNDEB e outras a ela destinados, mostra-se imediata e mediatamente benéfica aos propósitos nacionais. Acresça-se que a racionalização do custo constitui também uma forma de ampliação da prestação do serviço, quando se poderá com os mesmos recursos realizar mais e melhor.

---

[253] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 18ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2000, p.99.

[254] SARLET, Ingo, Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.* Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004, p.70.

Para a sociedade, a concessão do serviço público de educação básica nos moldes propostos neste estudo traz como benefício imediato a fruição do *know-how* privado na área do conhecimento. É fato que há muitas escolas privadas que produzem um ensino de qualidade e de ponta. Permitir que crianças/jovens, de uma forma geral, tenham acesso a esse conhecimento, valendo-se dos meios e métodos profissionais desenvolvidos por estas escolas, representa abrir-lhes as portas para um mundo novo, conferindo-lhes, ao menos, um patamar de conhecimento básico, igualitário, para que cada um possa imprimir a trajetória de desenvolvimento que pretenda.

O afluxo de crianças/jovens de origem, raça, credo, sexo e cor diferenciadas promoverá uma sadia integração social, da qual poderá advir frutos benéficos em um futuro próximo para cada um desses estudantes. A proposta traz, portanto, como benefício mediato para a sociedade a possibilidade de uma integração social profícua para todos.

Para o setor privado, há a possibilidade de desenvolvimento imediato de sua atividade econômica. O empresário sabe tratar profissionalmente o objeto de sua atividade empresarial, sendo certo que o nível sócio-humanitário deste objeto especial que é a educação básica, verdadeira essência do cidadão brasileiro, pode ser a todo tempo monitorado pelo Estado, que exerce a função fiscalizadora, incentivadora e planejadora da atividade social concedida.

O ingresso no mercado de trabalho de adultos mais bem preparados, aptos a desenvolver trabalhos que requeiram conhecimento técnico constitui a forma de retorno mediato para a iniciativa privada. Ademais, a redução de gastos com a capacitação básica desses adultos implica na possibilidade de serem mais bem aproveitados tecnicamente a um curto espaço de tempo, o que se traduz em vantagem para o setor privado como um todo. Haverá tantos empregados tecnicamente preparados quantas forem as vagas de emprego disponíveis. É possível visualizar, a curto prazo, oferta proporcional à demanda profissional no mercado. Um ganho para todos.

Eis, assim, uma proposta que é capaz de mudar a face do Brasil.

ANEXO

O PROJETO PILOTO

10. PROTÓTIPO CONTRATUAL DA PRESENTE PROPOSTA

Com o único objetivo de materializar a aplicação da presente proposta, esta parte final do estudo idealiza a constituição de um consórcio público entre entes Federados (Estado e Municípios), com finalidade específica de contratar a concessão da educação básica, em suas três etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), apresentando, ainda, sugestões para os respectivos estágios legais desta avença: *mensagem ao Legislativo; projeto de lei que ratifica protocolo de intenções e o próprio protocolo de intenções; estatuto para o consórcio criado; ato de justificação da outorga e, por fim, edital com a minuta de contrato de concessão.*

A intenção deste capítulo é aproximar a teoria da prática, procurando-se oferecer, dentre as muitas outras possibilidades, uma forma de implementar o estudo desenvolvido. Os arquétipos são apenas sugestões, que devem se adequar à realidade de cada ente Federado, de suas situações e dos seus interesses.

10.1. A criação do CPDEB - CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O serviço público de educação básica pode ser objeto de concessão em cada uma de suas etapas isoladamente ou em toda a sua extensão, isto é, atendendo a crianças e jovens dos 0 aos 18 anos de idade, nas etapas da educação infantil, ensino fundamental (9 anos) e ensino médio (3 anos). Tudo dependente da conveniência e oportunidade do Executivo dos entes Federados de atuação prioritária[255].

Todavia, é possível que esses entes possam trabalhar em conjunto, através de um consórcio público constituído especificamente para atender ao mister. O custo do serviço público de educação básica será menor e terá uma abrangência muito maior, especialmente porque uma única escola poderá atender a todas as etapas da

[255]A educação infantil e o ensino fundamental, nos primeiros anos, são prioritariamente atribuídos aos Municípios (Constituição Federal, art. 211 § 3º), enquanto o ensino fundamental, últimos anos, e o ensino médio aos Estados/Distrito Federal (Constituição Federal, art. 211 §4º).

educação básica em um único prédio, reduzindo as despesas com construção e manutenção que teriam se arcadas isoladamente por eles. Ademais, o custo do transporte de crianças e jovens é bem menor que a construção de prédios, sendo tudo rateado entre os consorciados. O consórcio público pode possibilitar uma racionalização do gasto público, na medida em que Municípios e Estados poderão atender ao mister constitucional em um único local, acolhendo cidadãos de mais de um Município. Além de tudo, a proposta promoverá a integração dos Municípios, o que pode garantir um desenvolvimento conjunto em larga escala, a um custo rateado e racionalizado entre eles.

Assim, considerando a hipótese da prestação do serviço de educação básica nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, será necessário que Municípios e Estados/Distrito Federal formalizem o consórcio público para essa empreitada, o que se dará com observância à Lei 11.107, de 6/4/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e do Decreto 6.017, de 17/1/2007, que a regulamenta. Sua formação deve ter objetivo único e específico de gestão associada de serviço público de educação básica, financiado com recursos do FUNDEB e demais recursos a ela destinados.

A formação do consórcio público entre entes da Federação constitui complexidade prévia à concessão do serviço, especialmente porque o consórcio público distingue-se sobremaneira do consórcio privado[256], uma vez que aquele tem personalidade jurídica própria, podendo ser de direito público ou de direito privado, conforme artigo 7º, do Decreto 6.017/2007, diferentemente deste último. O contrato de consórcio público celebrado entre os entes da Federação formaliza-se através de um protocolo de intenções. Esse, por sua vez, deve atender às exigências do artigo 3º, da sua lei criadora, contendo, no mínimo, cláusulas que estabeleçam: ***(i)*** a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembléia Geral; ***(ii)*** a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de

[256] Referência que se faz aos artigos 278 e 279 da Lei de Sociedades Anônimas (6.404/1976).

intenções; ***(iii)*** a indicação da área de atuação do consórcio público; ***(iv)*** a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado; ***(v)*** os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo; ***(vi)*** as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público[257]; ***(vii)*** a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; ***(viii)*** a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado[258]; ***(ix)***o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público; ***(x)*** os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; ***(xi)*** as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei nº 9.790, de 1999; ***(xii)*** a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando: ***a)***competências cuja execução será transferida ao consórcio público; ***b)*** os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; ***c)*** a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços; ***d)*** as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e ***e)*** os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão; e, finalmente, ***(xiii)*** o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

---

[257]Conforme art. 5º, § 1º, do Decreto 6.107/2007, "*O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto*".

[258]Ainda conforme art. 5º, §§ 4º e 5º, do Decreto 6.107/2007: "***§ 4º*** *O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembléia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.* ***§ 5º*** *Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo*".

Além desses requisitos mínimos, o Decreto 6.017/2007, estabelece em seu artigo 5º, parágrafos 3º, 7º e 8º, que os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade[259], devendo seu protocolo de intenções ser publicado na imprensa oficial, ainda que de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - *Internet* em que se poderá obter seu texto integral.

O protocolo de intenções deverá ser ratificado mediante lei proveniente das Casas Legislativas dos entes Federados partícipes, quando, então, poderá ser elaborado o seu estatuto, que deve observar as cláusulas do contrato constitutivo, dispondo sobre os empregados públicos, a forma de rateio das despesas, entre outros assuntos pertinentes.

Nessa linha, para que a proposta possa se operacionalizar, o presente estudo apresenta modelos de Mensagem à(s) Casa(s) Legislativa(s) respectivas para ratificação, acompanhada do Projeto de Lei, que contém, sem seu Anexo, o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado (X) e dois Municípios (Y e Z) específicos para a concessão do serviço público da Educação Básica, em suas três etapas, além do Estatuto do Consórcio criado.

Denomina-se, assim, **CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – CPDEB,** criado especificamente para demonstrar a operacionalização da proposta objeto do presente estudo.

10.2. Sugestão de Mensagem à Casa Legislativa

A mensagem materializa as negociações prévias havidas entre entes Federados para o protocolo de intenções. Ela se consubstancia na notícia e no pedido que o Executivo de cada ente Federado consorciado faz ao seu Legislativo (Assembléia

[259]O que significa que todas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal devem ser púbicas, além de ser permitido que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

de Deputados ou Câmara de Vereadores) para a sua aprovação e pode se dar nos seguintes termos:

MENSAGEM Nº XXXX/2008

Senhor Presidente,

Tenho a satisfação de dirigir-me a Vossa Excelência para submeter à superior deliberação desse Poder Legislativo o Projeto de Lei que ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado X e os Municípios Y e Z, com a finalidade de constituir um Consórcio Público, nos termos da Lei n° 11.107/2005, objetivando a contratação, em regime de concessão administrativa, opção que se faz pela parceria público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 e da Lei.....(estadual), do serviço público de EDUCAÇÃO BÁSICA, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme definido pela Lei 9.394/1996, com recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A Educação Básica, que está organizada em três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, tem por objetivo o desenvolvimento do educando, de forma a lhe assegurar formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de lhe fornecer meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. A sua implementação universal e com qualidade constitui uma das formas de alcançar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, conforme estabelecido no artigo 3º, da Constituição Federal, além cumprir os Objetivos do Milênio, elencados pela Declaração do Milênio aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificada, no ano de 2000, pelo Brasil e por outros 147 Chefes de Estado e Governo, representando 189 países, tendo por meta melhorar a vida de todos os habitantes do planeta no século XXI.

Diante dessa perspectiva que transcende a muros nacionais, o Governo do Estado X e os Prefeitos dos Municípios Y e Z estão imbuídos da necessidade de congregarem esforços para a consecução desse desiderato, o que trará, inegavelmente, melhoria da qualidade de vida da população, com conseqüente repercussão no desenvolvimento da economia dos entes Federados.

Levando em consideração as características peculiares do serviço de Educação Básica, nas suas três etapas, a ser prestado à população dos Municípios X e Z, e os dados escolares recentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, bem como nas metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), que comprovam a necessidade de otimizar ao máximo os gastos públicos, com a injeção concomitante de novas tecnologias educacionais que possam agregar qualidade à educação básica, o Governador do Estado X e os Prefeitos dos Municípios Y e Z firmaram um PROTOCOLO DE INTENÇÕES com o objetivo de promover a contratação, em regime de concessão administrativa, opção que se faz pela parceria público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 e da Lei.....(estadual), do serviço público de EDUCAÇÃO BÁSICA, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme definido pela Lei nº 9.394/1996, com recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O art. 5° da Lei 11.107/2005 prescreve que o **PROTOCOLO DE INTENÇÕES** deverá ser ratificado, pelos partícipes, mediante lei da respectiva Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores, a fim de que possa ser assinado o Contrato de Consórcio, que regerá a atuação e regras do Consórcio Público.

Assim, tendo em vista a relevância da matéria, solicito que seja conferido ao referido Projeto de Lei o caráter de urgência, nos termos da Constituição Estadual XXX, art. XXX.

_____

Governador do Estado X

_____ _____

Prefeito do Município Y Prefeito do Município Z

10.3. Sugestão de Projeto de Lei que acompanha a Mensagem e que tem por Anexo Único o Protocolo de Intenções

PROJETO DE LEI QUE ACOMPANHA

MENSAGEM N° XXXX/08

Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado X e os Municípios Y e Z, com a finalidade de constituir um Consórcio Público, nos termos da Lei Federal 11.107/2005, objetivando a contratação, em regime de concessão administrativa, opção que se faz pela parceria público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 e da Lei.....(estadual), do serviço público de EDUCAÇÃO BÁSICA, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme definido pela Lei 9.394/1996, com recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO X (bem como as Câmaras de Vereadores dos Municípios Y e Z) decreta:

Art. 1° Fica ratificado, em todos os seus termos, o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado X e os Municípios Y e Z, para a constituição de Consórcio Público destinado à contratação, em regime de concessão administrativa, opção que se faz pela parceria público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 e da Lei..... (estadual), do serviço público de EDUCAÇÃO BÁSICA, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme definido pela Lei 9.394/1996, com recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, subscrito pelo Governador do Estado X e pelos Municípios Y e Z, em xx de xxxx de 2008, nos termos do Anexo Único desta Lei.

Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas as disposições em contrário.

Capital do Estado X, aos____ dias do mês de xxxxx de 2008

Local e data.....

ANEXO ÚNICO A QUE SE REFERE O ART. 1º DO PROJETO DE LEI QUE ACOMPANHA A MENSAGEM N° XXXX/08

CONSÓRCIO PÚBLICO DO ESTADO X E DOS MUNICÍPIOS Y E Z

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

Protocolo de Intenções que entre si firmam o Governador do Estado X, Sr..... e os Prefeitos dos Municípios Y, Sr....., e Z, Sr....., com a finalidade de constituir um Consórcio Público, nos termos da Lei

11.107/2005, para a contratação, em regime de concessão administrativa, opção que se faz pela parceria público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 e da Lei..... (estadual), do serviço público de EDUCAÇÃO BÁSICA, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme definido pela Lei 9.394/1996, com recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

CONSIDERANDO as disposições da Lei Federal 11.107/2005, que instituiu o Consórcio Público como mecanismo de planejamento e implementação de políticas, programas e projetos de interesse público,

CONSIDERANDO as competências constitucionais atribuídas ao Município (art. 211, §3º) para a educação infantil e o ensino fundamental, nos primeiros anos, e ao Estado (art. 211, §4º) para o ensino fundamental, nos últimos anos, e ensino médio,

CONSIDERANDO os estudos técnicos realizados e que demonstram a possibilidade de otimização de tempo e de gastos públicos para a consecução da Educação Básica à população dos Municípios Y e Z,

O Governador do Estado X e os Prefeitos dos Municípios Y e Z resolvem firmar o presente **PROTOCOLO DE INTENÇÕES**, segundo os seguintes objetivos e condições:

Cláusula Primeira - Da Denominação

O Consórcio Público previsto neste Protocolo de Intenções, criado conforme o previsto na Lei 11.107/2005 será denominado ***CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB.***

Cláusula Segunda - Da Finalidade

Nos termos do artigo 2º, §3º, da Lei 11.107/2005, o Consórcio a que se refere a Cláusula I fica autorizada a outorgar, nos termos da Lei 11.079/2004, a concessão administrativa do serviço público de Educação Básica, custeada com os recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para atendimento a crianças e jovens domiciliados no Município Y e adjacências.

Como sua finalidade, o Consórcio deverá:

(i) organizar certame licitatório, na modalidade de concorrência, nos termos da Lei 11.079/2004;

(ii) designar a Comissão de Licitação, composta de, pelo menos, cinco membros, dentre os quais um de cada Conselho de Educação dos Municípios Y e Z e outro do Estado X;

(iii) elaborar detalhado Edital para o certame, o qual estabelecerá os termos para o cumprimento das metas fixadas pelo Plano Nacional da Educação (Lei 10.172/2001) para a Educação Básica, em suas três etapas, conforme definidas pela Lei 9.394/1996 (LDB), além do conjunto de programas desenhados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), coordenado pelo Ministério da Educação, o qual visa a dar conseqüência às metas quantitativas e qualitativas estabelecidas no Plano Nacional da Educação;

(iv) contratar com a sociedade vencedora do certame o serviço público concedido, pelo prazo de dezoito (18) anos;

(v) arrecadar dos Fundos de que trata a Lei 11.494/2007 os recursos destinados à Educação Básica dos entes Federados Consorciados e repassar à Escola Contratada, até o 15º dia útil do mês, observado o número de alunos atendidos, conforme censo escolar produzido e

divulgado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);

(vi) transferir à Escola Contratada as verbas provenientes dos Programas Suplementares Alimentação Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), bem como os do Transporte Escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE), além credenciá-la junto a demais programas instituídos pela União para a educação básica, tais como o Material-Didático (Programa Nacional do Livro Didático - PNLD), ou a qualquer outro que tenha como fonte de custeio a contribuição social do salário-educação.

(vii) fornecer ao Ministério da Educação (MEC) todas as informações relevantes sobre a Escola Contratada, a fim de que estas participem de outros programas específicos de cunho nacional promovidos com recursos adicionais, provenientes da contribuição social do salário-educação;

(viii) assessorar a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (artigo 12, Lei 11.494/2007);

(ix) assessorar o Conselho Municipal, formado com apoio no artigo 24, da Lei 11.494/2007), encarregado de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos FUNDEB;

(x) fiscalizar e controlar o cumprimento do disposto no artigo 212, da Constituição Federal e do disposto na Lei 11.494/2007, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 26, I, da Lei 11.494/2007;

(xi) prestar contas dos recursos do FUNDEB, conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Estado e do Município consorciados, observada a regulamentação aplicável.

Cláusula Terceira - Do Prazo de Duração

O Consórcio executor terá o prazo de 18 (dezoito) anos de atuação, prorrogáveis em mais um terço do tempo, na hipótese de haver consenso entre os entes Federados promotores.

Cláusula Quarta - Da Sede do Consórcio

A sede do órgão executor do Consórcio será a cidade de _____, capital do Estado X, em face da sua localização estratégica.

§ 1º - O governo do Estado X proverá as condições materiais iniciais para a instalação da Sede do Consórcio seu território.

§ 2º - Caberá à Assembléia Geral a decisão acerca da alteração da sede do Consórcio.

Cláusula Quinta - Da Área de Abrangência e Território de Atuação

A área de abrangência do Consórcio, nos termos do inciso II, do § 1º, do art. 4º, da Lei 11.107/2005, é constituída pela soma dos territórios dos Municípios Y e Z, bem como outros Municípios e Distritos adjacentes em um raio de até 60 Km.

Cláusula Sexta - Da Forma de Constituição Jurídica

O Consórcio Público previsto neste Protocolo de Intenções será constituído na forma de Associação Pública, com natureza de direito privado, sem fins econômicos, nos termos do artigo 6º, II, da Lei 11.107/2005, sob a denominação de ***CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB***.

Cláusula Sétima - Da Assembléia Geral

A Assembléia Geral, composta por todos os consorciados, será o órgão máximo de deliberação do Consórcio e as deliberações serão tomadas por consenso entre os consorciados.

§ 1º - A Assembléia Geral se reunirá ordinariamente uma vez por ano ou extraordinariamente por convocação dos seus membros e será composta pelo Governador do Estado X ou por representante com delegação expressa do titular do Poder Executivo Estadual e pelos Prefeitos dos Municípios Y e Z ou por representantes com delegação expressa de cada titular do Poder Executivo Municipal.

§ 2º - Cabe à Assembléia Geral, dentre outros assuntos, deliberar sobre a elaboração, aprovação e modificação do Estatuto ora criado.

Cláusula Oitava - Da Estrutura Organizacional

A operação deste Consórcio Público se dará através do ***CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB***, a ser constituída sob a forma de uma Associação Pública, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, na forma do seu estatuto a ser aprovado pela Assembléia Geral, o qual conterá sua estrutura organizacional, prevendo-se:

(i) Um Conselho de Administração, com representação dos Governos consorciados, sociedade civil organizada e setor privado;

(ii) Uma Câmara Técnica para o Desenvolvimento da Educação Básica, na etapa da educação infantil e do ensino fundamental, primeiras séries;

(iii) Uma Câmara Técnica para o Desenvolvimento da Educação Básica, na etapa do ensino fundamental (últimos anos) e ensino médio.

Cláusula Nona - Critérios para Representação

Os entes Federados participantes deste Consórcio Público autorizam o Consórcio a representá-los perante outras esferas de governo, nos seguintes assuntos de interesse comum:

(i) Nos casos de promoção do desenvolvimento da Educação Básica na região em que a ação do Consórcio, por sua proximidade e flexibilidade, permita executar, total ou parcialmente, programas e projetos de interesse comum, com maior eficácia e eficiência;

(ii) Nos casos de ações delegadas por convênio com instituições federais, na execução de programas e projetos vinculados ao desenvolvimento da Educação Básica, em quaisquer de suas três etapas;

(iii) Nos casos de execução total ou parcial de projetos com financiamento de instituições multilaterais de crédito e que seja de interesse individual ou coletivo dos entes participantes e, ainda, de instituições federais responsáveis;

(iv) Nos demais casos previstos no Contrato de Consórcio e seus estatutos.

Cláusula Décima - Do Pessoal

Para atender ao disposto no inciso IX, do art. 4º, da Lei 11.107/2005, o **Consórcio** terá seu pessoal regido pela legislação trabalhista, com quantitativo máximo de 20 (vinte) empregados públicos, admitidos mediante processo de seleção pública, observando-se, necessariamente, o que dispuser o Contrato de Consórcio a ser firmado entre os estados partícipes.

Parágrafo Único - Fica acordada a possibilidade de cessão de servidores públicos ao consórcio, pelos entes consorciados.

Cláusula Décima Primeira - Do Representante Legal

O Representante legal deste Consórcio Público será eleito entre os três chefes do Executivo dos entes participes, por consenso, com mandato de 1 (um) ano, podendo ser reconduzido.

Cláusula Décima Segunda - Dos Termos de Parceria

O Consórcio Público poderá firmar com entes da Administração Pública em todos os níveis, Termos de Parceria para a execução de Estudos, Avaliações, Planos, Projetos, Programas e Ações de interesse comum na sua área de atuação.

Cláusula Décima Terceira - Do Rateio das Despesas

Na forma prevista no artigo 8º, da Lei 11.107/2005, será firmado a cada ano um Contrato de rateio de despesas para a manutenção do Consórcio Público, de acordo com previsão orçamentária anual de cada partícipe.

Cláusula Décima Quarta - Da Ratificação

Nos termos do Artigo 5º, da Lei 11.107/2005, este Protocolo de Intenções deverá ser ratificado, pelos partícipes, mediante lei das respectivas Casas Legislativas, a partir de quando fica autorizada a assinatura do *Contrato de Consórcio* que regerá a atuação e regras do Consórcio Público.

Cláusula Décima Quinta - Das Disposições Gerais

As partes se comprometem a envidar todos os esforços no sentido de viabilizar o objeto deste Protocolo, com o fim de implantar no menor tempo possível, a estrutura e as atividades aqui previstas.

Os entes Federados partícipes do Consórcio Público respondem solidariamente pelas obrigações assumidas por este, garantindo-se o

direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação;

E por estarem de acordo, os entes Federados partícipes assinam o presente Protocolo de Intenções, em três vias, de igual teor e forma para os devidos fins de direito.

Local e data.....

_____

GOVERNADOR DO ESTADO X

_____ _____

PREFEITO DO MUNICÍPIO Y PREFEITO DO MUNICÍPIO Z

Testemunhas: (Duas, devidamente qualificadas)

10.4. Sugestão de Estatuto do Consórcio Público

ESTATUTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB

Pelo presente instrumento, o Estado X e os Municípios Y e Z, devidamente autorizados por suas respectivas Leis Estadual e Municipais, conforme disposto nos artigos 25, 30, VI e 211 §4º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 8º, da Lei 9.394, de 20/12/1996 (LDB) e artigo 39 § único, da Lei 11.494, de 20/06/2007, constituem o Consórcio Público denominado CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB, que será regido pelas seguintes normas.

CAPÍTULO I

DENOMINAÇÃO, SEDE, FORO, PRAZO, DURAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ATUAÇÃO

Art. 1° - O Consórcio Público instituído pelo Estado X e Municípios Y e Z é denominado de CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB e tem sede e foro na cidade....., capital do Estado X, na Rua..... nº..... É constituído sob a forma de Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, nos termos da Lei 11.107/2005, artigo 6º.

Parágrafo Único - Por comodidade, o CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB, doravante será identificada simplesmente como **Consórcio**.

Art. 2º - O **Consórcio** é constituído por prazo de 18 (dezoito) anos, prorrogáveis em mais um terço do tempo, na hipótese de haver consenso entre os entes Federados promotores.

Parágrafo primeiro - Por se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o **Consórcio** observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Parágrafo segundo - O **Consórcio** adotará princípios que norteiam a Administração Pública para a consecução de suas atividades tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, racionalidade, economicidade, razoabilidade e eficiência em todos os seus atos e decisões.

Art. 3º - Podem se consorciar ao **Consórcio** Municípios e Estados que pretendam desenvolver a Educação Básica financiada pelo Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB em regime de concessão.

Art. 4º – Para ingressar no **Consórcio** o ente Federado deverá apresentar pedido formal assinado pelo Executivo, possuir lei autorizativa, concordar em destinar a dotação orçamentária própria do FUNDEB para a Educação Básica, bem como a transferir aquelas provenientes de programas suplementares gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e destinados especificamente à Educação Básica, tais como Alimentação Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), Transporte Escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE), dentre outros, além daqueles financiados com os recursos da contribuição social do salário-educação.

Parágrafo Primeiro - É facultado o ingresso de associado ao Consórcio a qualquer momento, atendidas as condições do *caput* deste artigo e aprovação pelo Conselho Deliberativo.

Parágrafo Segundo – O ente Federado recém consorciado submeter-se-á aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos de manutenção a serem rateados, bem como para seu reajuste e revisão.

Art. 5º – A área de atuação do **Consórcio** será formada pelos territórios dos Municípios associados que o integram, constituindo uma unidade territorial inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS OU FINS SOCIAIS

Art. 6º – São Finalidades do **Consórcio**:

(i) organizar certame licitatório, na modalidade de concorrência, nos termos da Lei 11.079/2004, para a concessão administrativa, parceria público-privada, do serviço público de Educação Básica, custeada com os recursos específicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, bem como a transferir aquelas provenientes de programas suplementares gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e destinados especificamente à Educação Básica, tais como Alimentação Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), Transporte Escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE), dentre outros, além daqueles financiados com os recursos da contribuição social do salário-educação, para atendimento a crianças e jovens domiciliados nos territórios dos Municípios consorciados;

(ii) designar a Comissão de Licitação, composta de, pelo menos, cinco membros, dentre os quais um de cada Conselho de Educação dos Municípios Y e Z e outro do Estado X;

(iii) elaborar detalhado edital para o certame, o qual estabelecerá os termos para o cumprimento das metas fixadas pelo Plano Nacional da Educação (Lei 10.172/2001) para a Educação Básica, em suas três etapas, conforme definidas pela Lei 9.394/1996 (LDB), além do conjunto de programas desenhados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), coordenado pelo Ministério da Educação, o qual visa a dar conseqüência às metas quantitativas e qualitativas estabelecidas no Plano Nacional da Educação;

(iv) contratar com a sociedade vencedora do certame o serviço público concedido, pelo prazo de dezoito (18) anos;

(v) arrecadar dos Fundos de que trata a Lei 11.494/2007 os recursos destinados à Educação Básica dos entes Federados Consorciados e repassar à Escola Contratada, até o 15º dia útil do mês, observado o

número de alunos atendidos, conforme censo escolar produzido e divulgado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);

(vi) transferir à Escola Contratada as verbas provenientes dos Programas Suplementares de Alimentação Escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), Transporte Escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE), dentre outras que instituídas para prover programas suplementares gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e destinados especificamente à Educação Básica, inclusive aqueles financiados com os recursos da contribuição social do salário-educação;

(vii) assegurar a participação da **Escola Contratada** no processo de escolha realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos Programas Nacionais do Livro Didático (PNLD) e no do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), transferindo a mesma o material destinado pelos referidos programas aos seus alunos, conforme censo escolar;

(viii) fornecer ao Ministério da Educação (MEC) todas as informações relevantes sobre a Escola Contratada, a fim de que estas participem de outros programas específicos de cunho nacional promovidos com recursos adicionais, provenientes da contribuição social do salário-educação;

(ix) assessorar a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (artigo 12, Lei 11.494/2007);

(x) assessorar o Conselho Municipal, formado com apoio no artigo 24, da Lei 11.494/2007), encarregado de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos FUNDEB;

(xi) fiscalizar e controlar o cumprimento do disposto no artigo 212, da Constituição Federal e do disposto na Lei 11.494/2007, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB, nos termos do artigo 26, I, da Lei 11.494/2007;

(xii) prestar contas dos recursos do FUNDEB, conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Estado e do Município consorciados, observada a regulamentação aplicável;

(xiii) representar o conjunto dos municípios que o integram em assuntos de Educação Básica financiada com recursos próprios do FUNDEB, perante quaisquer entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacional;

(xiv) planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover e a proteger a Educação Básica financiada com recursos próprios do FUNDEB para os habitantes da região, em especial, a integração da comunidade dos Municípios, em apoio aos serviços e campanhas do Ministério da Educação da Secretaria de Educação do Estado X;

(xv) otimizar o uso dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à disposição do consórcio;

(xvi) propiciar a integração das diversas instituições públicas e privadas para melhor operacionalização das atividades de Educação Básica financiada pelo FUNDEB;

(xvii) orientar, se for o caso, a viabilização de infra-estrutura às **Escolas Contratadas**;

(xviii) representar seus associados, judicial ou extrajudicialmente na defesa dos interesses destes, e de acordo com os objetivos do consórcio.

CAPÍTULO III

ADMINISTRAÇÃO

Art. 7º - O **Consórcio** terá a seguinte estrutura básica:

I – Assembléia Geral dos Consorciados;

II - Conselho Deliberativo;

III - Conselho Fiscal;

IV - Diretoria Executiva.

Art. 8º – A Assembléia Geral é o órgão máximo e soberano do **Consórcio**, constituído pelo Estado X e Municípios Y e Z, consorciados efetivos em pleno gozo de seus direitos.

Parágrafo único – A Assembléia Geral será convocada: ***(i)*** ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, para eleger o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal, sempre no mês de março; (***ii)*** extraordinariamente, conforme convocação feita pelo Conselho Deliberativo ou Conselho Fiscal, mediante justificativa hábil a motivar a sua necessidade.

Art. 9º – A convocação para Assembléia Geral se dará por carta, fac-símile, correio eletrônico ou por edital, este último afixado na sede do **Consórcio** com 10 (dez) dias de antecedência, sendo que o quorum mínimo para a reunião será de 50% (cinqüenta por cento) + (mais) 01 (um) dos entes Federativos associados em pleno gozo de seus direitos em primeira convocação, e em segunda convocação, após 30 (trinta) minutos, com qualquer número de presentes.

Art. 10 – As deliberações da Assembléia Geral, ordinárias ou extraordinárias, serão tomadas por voto concorde de 2/3 (dois terços) dos presentes à reunião, não podendo ela deliberar, em primeira

convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de 1/6 (um sexto) dos municípios associados, em segunda convocação.

Art. 11 - Compete à Assembléia Geral:

I – Indicar, eleger e destituir, se for o caso, os membros para a composição do Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal;

II - alterar o Estatuto Social;

III – deliberar sobre a extinção do Consórcio.

Art. 12 - O Conselho Deliberativo será paritário entre os entes Federados, sendo constituído por seus representantes legais, em número de 12 (doze) e não farão jus a qualquer remuneração, considerando-se o exercício de suas funções como de relevância social.

Parágrafo único. – Os membros do Conselho Deliberativo serão indicados para mandato de 02 (dois) anos, cabendo uma recondução por igual período, da seguinte forma:

I - 6 (seis) pela Secretaria de Educação do Estado X;

II - 6 (seis) pelos Municípios Y e Z, após eleição em Assembléia Geral.

Art. 13 - O Conselho Deliberativo será composto por um (01) Presidente, um (01) Vice-Presidente, sendo estes cargos obrigatoriamente preenchidos por Prefeitos, (01) um Secretário Geral, além dos demais Conselheiros. Estes três cargos apontados serão eleitos em escrutínio secreto, na mesma data da realização da Assembléia Geral, em sessão posterior, entre os próprios membros do Conselho Deliberativo, para o mandato de 02 (dois) anos, permitida a

reeleição consecutiva, total ou parcial, por mais de uma vez, em função da condição e interesse públicos envolvidos.

Parágrafo Primeiro – A votação será em 02 (dois) turnos, considerando-se eleito no primeiro turno o candidato que obtiver 50% +1 (cinqüenta por cento mais um) dos votos válidos. Não sendo alcançado este percentual por nenhum dos candidatos, será imediatamente procedida nova votação, considerando-se, assim, eleito o mais votado.

Parágrafo Segundo - Acontecendo empate e não havendo consenso considerar-se-á eleito o candidato mais idoso.

Art. 14 – A eleição do Presidente, do Vice-Presidente, do Secretário e dos membros Conselho Fiscal será realizada no mês de fevereiro e a posse acontecerá de imediato.

Art. 15 – O Conselho Fiscal será constituído por 03 (três) Membros Efetivos, composto por um (1) representante dos Municípios, necessariamente Prefeito; um (1) representante indicado pela Secretaria de Educação do Estado X e um (1) representante indicado pelo Conselho de Secretários Municipais de Educação; eleitos para exercício de mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição consecutiva por mais de uma vez, sendo obrigatória, pelo menos, a renovação de 1/3 (um terço) de seus componentes.

Art. 16 – A Diretoria Executiva é o órgão destinado a promover a realização dos fins a que se destina o consórcio e será constituída por 01 (um) Diretor Executivo e pelo Apoio Técnico e Administrativo, composto por 01 (um) Diretor Administrativo-Financeiro; 01 (um) Diretor Técnico; 01 (um) Controlador, 01 (um) Assessor Jurídico.

Parágrafo Primeiro - O Diretor Executivo deverá ter experiência comprovada na área de Administração Escolar, com formação superior e será indicado pelo Conselho Deliberativo.

Parágrafo Segundo - Os cargos de Execução, Direção e Assessoria serão preenchidos por indicação do Diretor Executivo e aprovação do Conselho Deliberativo, sendo certo que todos devem ser preenchidos por pessoal que tenha capacitação técnica na área.

Parágrafo Terceiro – Dentre os Órgãos da Administração, somente os componentes da Diretoria Executiva serão remunerados mediante Cargos em Confiança (CC) ou Funções Gratificadas (FG), estas concedidas apenas ao Pessoal Efetivo, em valores estipulados e aprovados por Resolução do Conselho Deliberativo.

Parágrafo Quarto - O quadro de pessoal efetivo do **Consórcio** será contratado através de seleção competitiva pública, contido no Plano de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, devidamente autorizada por decisão do Conselho Deliberativo.

Art. 17 – Compete ao Conselho Deliberativo:

I – deliberar sobre os assuntos gerais de gestão do **Consórcio**, determinando a sua efetiva administração, visando a atingir os seus objetivos sociais;

II – aprovar e modificar o Regimento Interno, bem como resolver e dispor sobre os casos omissos;

III – aprovar a proposta orçamentária anual, ambos elaborados pelo Diretor Executivo, de acordo com as diretrizes do Conselho Deliberativo;

IV – aprovar a planilha de custos estabelecida pelo contrato de rateio;

V – definir a política patrimonial e financeira e os programas de investimentos do **Consórcio**;

VI – deliberar sobre a instituição e alteração e remuneração do quadro de pessoal, inclusive do Diretor Executivo e dos ocupantes dos cargos de direção e assessoramento;

VII – indicar o Diretor Executivo e aprovar a indicação dos administradores da Diretoria Executiva, bem como determinar suas exonerações ou substituições, conforme o caso, nos termos deste estatuto;

VIII – aprovar o relatório anual das atividades do consórcio, elaborado pelo Diretor Executivo;

IX – prestar contas aos órgãos públicos concessores dos auxílios e subvenções que o **Consórcio** recebe;

X – autorizar a alienação dos bens livres do Consórcio bem como seu oferecimento como garantia de operações de créditos;

XI – aprovar após a anuência do município cedente à requisição de servidores municipais para servirem no consórcio;

XII – deliberar sobre a exclusão de associados, nos casos previstos neste Estatuto;

XIII – autorizar a entrada de novos associados;

XIV – contratar serviços de auditoria externa;

XV – convocar os associados, para atender aos dispositivos encartados no art. 8º, deste Estatuto;

XVI – prestar, ao Tribunal de Contas do Estado X e do da União, contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos provenientes do FUNDEB;

Art. 18 – O Conselho Deliberativo se reunirá ordinariamente por convocação do seu Presidente sempre que houver pauta para deliberação e, extraordinariamente, quando convocado por, ao menos, 1/3 (um terço) de seus membros.

Parágrafo Primeiro - Considerar-se-á como quorum mínimo para deliberação, a maioria simples dos membros do Conselho.

Parágrafo Segundo - As decisões do Conselho serão tomadas pela maioria simples de seus membros presentes.

Parágrafo Terceiro - A convocação se dará por ofício, fac-símile, correio eletrônico ou por edital afixado na sede do **Consórcio**, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização.

Art. 19 – Compete ao Presidente do Conselho Deliberativo:

I – convocar, presidir as reuniões e exercer o voto de qualidade;

II - dar posse aos membros do Conselho Fiscal;

III - representar o **Consórcio**, ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente podendo firmar contratos ou convênios, bem como constituir procuradores *ad negotia* e *ad judicia*, podendo esta competência ser delegada parcial ou totalmente ao Diretor Executivo, mediante decisão do Conselho Deliberativo;

IV – abrir e movimentar, juntamente com o Diretor Executivo, contas bancárias e recursos do Consórcio, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente;

V – Promover concursos públicos para contratação de pessoal, de acordo com o Plano de Cargos e Salários a ser instituído e aprovado pelo Conselho Deliberativo.

Art. 20 – Compete ao Conselho Fiscal:

I - fiscalizar permanentemente a contabilidade do Consórcio;

II - acompanhar e fiscalizar sempre que considerar oportuno e conveniente; quaisquer operações econômicas e financeiras da entidade;

III - exercer o controle de gestão e de finalidades do Consórcio;

IV - emitir parecer sobre relatórios de contas em geral a serem submetidos ao Conselho Deliberativo pelo Diretor Executivo;

V – emitir parecer sobre proposta de alterações do presente Estatuto;

VI – analisar as contas e aprová-las se estiverem corretas.

Art. 21 – O Conselho Fiscal, por decisão da maioria absoluta de seus integrantes, poderá convocar o Conselho Deliberativo, para as devidas providências, quando forem verificadas irregularidades na escrituração contábil, nos atos de gestão financeira ou patrimonial ou ainda, inobservância de normas legais, estatutárias ou regimentais.

Art. 22 – Compete ao Diretor Executivo:

I - promover a execução das atividades do consórcio;

II - propor a estruturação administrativa de seus serviços, o quadro de pessoal e a respectiva remuneração, a serem submetidos à aprovação do Conselho Deliberativo;

III - contratar, enquadrar, promover, demitir e punir funcionários, de acordo com o Plano de Cargos e Salários do **Consórcio**, após submeter sua decisão ao Conselho Deliberativo, para respectiva aprovação;

IV - propor ao Conselho Deliberativo a requisição de servidores públicos para servirem ao Consórcio;

V – encaminhar ao Conselho Deliberativo a planilha de custos estabelecida para contrato de rateio;

VI – elaborar a proposta orçamentária anual, a ser submetida ao Conselho Deliberativo;

VII - elaborar o balanço e relatório de atividade anual a serem submetidos ao Conselho Deliberativo, para posterior análise e aprovação do Conselho Fiscal;

VIII - elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidas ao Consórcio, para ser apresentada ao Conselho Deliberativo e ao Órgão Concedente;

IX - movimentar, em conjunto com o Presidente do Conselho Deliberativo, ou com quem este indicar, as contas bancárias e os recursos do Consórcio;

X - autorizar compras, dentro dos limites do orçamento aprovado pelo Conselho Deliberativo.

XI - autenticar livros de atas e de registros do Consórcio;

XII - designar seu substituto, em caso de impedimento ou ausência, para responder pelo expediente;

XIII - providenciar as convocações, agendas e locais para as reuniões do Conselho Deliberativo e Fiscal e Assembléia Geral;

XIV - providenciar todas as diligências solicitadas pelo Conselho Deliberativo e Fiscal.

CAPÍTULO IV

DAS FONTES DE RECURSOS, DO PATRIMÔNIO E DO EXERCÍCIO SOCIAL

Art. 23 - As fontes de recursos para a manutenção do **Consórcio** serão compostas por:

I – receitas decorrentes da cobrança dos custos de sua manutenção aprovadas pelo Conselho Deliberativo, a partir do indicativo financeiro estabelecido pelo Contrato de Rateio, no início de cada exercício em parcela única;

II - a remuneração dos próprios serviços, assessorias e consultorias aos Consorciados;

III – a receita financeira decorrente da execução de contrato de rateio;

IV - os auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou privadas;

V - as rendas de seu patrimônio;

VI - os saldos de exercícios;

VII - as doações e legados;

VIII - o produto de operações de crédito;

IX - o produto da alienação de seus bens livres e, as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações financeiras e de capitais;

X – multas decorrentes de inadimplemento contratual aplicadas a fornecedores.

Art. 24 - O patrimônio do Consórcio compor-se-á:

I – pelos bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título;

II – pelos bens e direitos que lhe forem transferidos, por entidades públicas ou privadas;

III - pelas rendas de seus bens;

IV - por outras rendas eventuais.

Art. 25 - O exercício social encerrar-se-á, anualmente, em 31 de dezembro.

CAPÍTULO V

DOS DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS ASSOCIADOS

Art. 26 - São direitos dos entes Federados associados:

a) - tomar parte nas Assembléias Gerais, discutir, votar e ser votado;

b) - propor ao Consórcio medidas que entenderem úteis às suas finalidades;

c) - usufruir os programas, da assistência e dos benefícios prestados pelo **Consórcio;**

d) – estabelecer por lei própria as competências a serem transferidas ao **Consórcio**, para realização da concessão e gestão do serviço público de educação básica e sua etapa, com indicação de áreas específicas em que serão prestados.

Art. 27 - São deveres dos entes Federados associados:

a) - colaborar eficientemente para a consecução dos fins e objetivos do **Consórcio**;

b) - acatar as decisões da Assembléia Geral e deliberações do Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal, bem com as determinações técnicas e administrativas da Diretoria Executiva;

c) - efetuar, tempestivamente, o pagamento dos encargos e outros débitos ao Consórcio;

d) - aceitar e desempenhar com diligência os encargos que lhe competirem por eleição ou designação estatutária;

e) - comunicar ao Conselho Fiscal qualquer irregularidade de que tiver conhecimento e sugerir a adoção de medidas que forem de interesse relevante à administração social;

f) - fornecer, quando solicitado, informações sobre assuntos de interesse à organização e ao aperfeiçoamento dos serviços associativos;

g) - submeter-se às obrigações e prazos pactuados em contratos de rateio e convênios celebrados, bem como aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos;

h) - comparecer às reuniões e eleger os membros do Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal;

i) - observar as disposições estatutárias.

Art. 28 - Os Entes Federados associados respondem solidariamente pelas obrigações que os representantes legais do **Consórcio**, expressa ou tacitamente, assumirem em nome deste.

Parágrafo único – Além das obrigações institucionais, os Entes Federados associados obrigam-se pelo pagamento dos custos dos serviços, aquisição de equipamento e sua manutenção ou quaisquer outros compromissos por eles próprios assumidos, inerentes à execução de sua finalidade social.

Art. 29 - Os membros da Diretoria do Consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas com a ciência e em nome da associação, mas assumirão a responsabilidade pelos atos praticados de forma contrária à Lei às disposições contidas no presente Estatuto.

CAPÍTULO VI

DA SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS

Art. 30 – O descumprimento, pelos entes Federados consorciados, de suas obrigações, implicará descumprimento das disposições legais relacionadas ao FUNDEB, acarretando, assim, sanções administrativas, civis e/ou penais, cujas penalidades são: para os Estados e Municípios: ***(i)*** Rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o conseqüente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público; ***(ii)*** Impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; ***(iii)*** Impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos junto a bancos); ***(iv)*** Perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB – Lei 9.394/96; ***(v)*** Intervenção da União no Estado (CF, art. 34, VII, e) e do Estado no Município (CF, art. 35, III). Para o Chefe do Poder Executivo: ***(i)*** Sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados

os tipos penais previstos no art. 1º, III (aplicar indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-lei nº 201/67, hipótese em que a pena prevista é de detenção de três meses a três anos; a condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67); ***(ii)*** Sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB); ***(iii)*** Sujeição a processo penal, se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código penal). A pena é de 1 a 3 meses de detenção ou multa; ***(iv)*** Inelegibilidade, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (art. 1º, g, Lei Complementar nº 64/90).

Parágrafo único – O descumprimento das obrigações será comunicado pelo **Consórcio**, após trinta dias, aos órgãos competentes.

CAPÍTULO VII

DA RETIRADA, EXCLUSÃO E CASOS DE EXTINÇÃO

Art. 31 – O ente Federado associado poderá se retirar, a qualquer momento, da Associação, desde que denuncie sua participação com prazo nunca inferior a 90 (noventa) dias, cuidando os demais associados de acertar os termos da redistribuição dos custos dos planos, programas ou projetos de que participara o ente Federado retirante.

Parágrafo único – A retirada do Consorciado não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos ou convênios

celebrados, cuja extinção dependerá de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 32 – Será excluído do quadro social do **Consórcio**, após prévia suspensão, por decisão do Conselho Deliberativo, ouvido o Conselho Fiscal, sempre por justa causa, fundamentada e por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Deliberativo, quando o Município Associado:

I - deixar de cumprir os deveres associativos descritos neste Estatuto;

II - deixar de consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio ou convênio;

III - inexistir pagamento dos recursos devidos ao **Consórcio** por 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos, através de ação própria que venha a ser promovida pelo **Consórcio**;

IV – deixar de fornecer informações, oficialmente requeridas pelo Conselho Deliberativo ou impedir diligências necessárias à avaliação, aprimoramento da gestão, controle interno e verificação operacional do resultado dos programas e projetos desenvolvidos pelo **Consórcio**.

Parágrafo único – Do ato de exclusão do ente Federado, caberá recurso ao Conselho Deliberativo, depois da apresentação de pedido de reconsideração à Diretoria Executiva, nos prazos e condições previstas no parágrafo único, do art. 31, deste estatuto.

Art. 33 – O **Consórcio** somente será extinto, por deliberação e aprovação de 2/3 (dois terços) dos entes Federados associados, com direito a voto, presentes à Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, não podendo ela deliberar em

quaisquer das convocações sem a maioria absoluta dos Municípios associados.

Art. 34 - Caso seja extinta a Associação, o remanescente de seu patrimônio líquido será destinado, por deliberação dos entes Federados associados, à entidade sem fins econômicos que preferencialmente tenha o mesmo objeto social do **Consórcio** extinto. Em caso de inexistência da referida entidade, na área de atuação do **Consórcio**, será dada preferência a outro **Consórcio** Público de atuação intermunicipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

Art. 35 – Quanto aos contratos de concessão firmados pelo **Consórcio** com as Escolas Contratadas, serão eles transferidos aos Municípios em que se encontrem instaladas, sem qualquer alteração nas cláusulas pactuadas, sob pena de arcarem todos os entes Federados associados com a indenização cabíveis pela ruptura contratual.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36 - É vedado ao **Consórcio** prestar aval, garantia ou qualquer outra modalidade de caução.

Art. 37 – Servidores públicos dos entes Federados Associados poderão ser requisitados com ou sem ônus para o **Consórcio** e, poderão, em razão de necessidade justificada, assumir funções gratificadas remuneradas no **Consórcio**, desde que o ato não se caracterize acumulação de cargos públicos.

Parágrafo único: O servidor requisitado que for cedido sem ônus para o **Consórcio**, continuará submetido ao regime jurídico do cedente.

Art. 38 – Os votos de cada membro do Conselho Deliberativo serão singulares, independentemente dos investimentos feitos pelo ente Federado associado que representam na associação.

Art. 39 – Os mandatos dos Conselheiros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, inclusive do Presidente, cessarão automaticamente quando estes não mais ocuparem os respectivos cargos públicos em seus Municípios/Estado. Nesta hipótese, o mandato deverá ser assumido pelo agente público que o suceder, até a eleição do novo Conselho.

Art. 40 – Os entes Federados Associados elegem o Foro da Comarca da Capital do Estado X, sede do **Consórcio** para dirimir eventuais dúvidas, que, porventura, surjam, referentes ao presente Estatuto.

Art. 41 – Fica autorizado o Conselho Deliberativo a obter o registro do presente instrumento no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, na cidade de sua sede, para que seja constituído sob a forma de **Consórcio** Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos.

Local e data.....

Presidente Conselho Deliberativo

10.5. Sugestão de Ato de Justificação da Outorga da Concessão

O ato de justificação da outorga da concessão é o primeiro passo a ser dado para a formalização da proposta objeto deste estudo. De acordo com o artigo 10, da Lei das PPPs (11.079/2004), o Poder Concedente deve publicar, previamente ao edital de licitação, ato que justifique a conveniência e a oportunidade da outorga e da

contratação da prestação do serviço, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada.

Nessa linha, tem-se que o ato de justificação consubstancia a apresentação das razões e fundamentação legal da proposta de concessão em curso.

Assim, para que se possa materializar a proposta formalizada no presente estudo, apresentamos, a seguir, modelo de Ato de Justificação da Outorga da Concessão da Educação Básica, em suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e as razões que justificam a opção do Poder Concedente (doravante denominado **Consórcio**)[260] pela forma de parceria público-privada:

ATO DO CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB

ATO DE JUSTIFICAÇÃO DA OUTORGA DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA

CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB, tendo em vista o estabelecido no art. 10, da Lei nº 11.079/2004, torna público que fica aprovada a deliberação de efetuar a parceria público-privada, na espécie de concessão administrativa, mediante licitação na modalidade de concorrência, para a prestação da Educação Básica, nos moldes da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), e em consonância com a Lei nº 10.172/2001, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, para atender ao interesse público, pelas razões de conveniência e oportunidade que se seguem.

A Educação Básica, que está organizada em três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, tem por objetivo o

[260]Constituído especificamente para o mister na forma do item 6.1, supra.

desenvolvimento do educando, de forma a lhe assegurar formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de lhe fornecer meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. A sua implementação universal e com qualidade constitui uma das formas de alcançar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, conforme estabelecido no artigo 3º, da Constituição Federal, além cumprir os Objetivos do Milênio, elencados pela Declaração do Milênio aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificada, no ano de 2000, pelo Brasil e por outros 147 Chefes de Estado e Governo, representando 189 países, tendo por meta melhorar a vida de todos os habitantes do planeta no século XXI.

A outorga da concessão pelo prazo de 18 (dezoito) anos justifica-se pela necessidade de acompanhar um ciclo completo da educação básica, começando-se pela educação infantil, passando pelo ensino fundamental e concluindo com o ensino médio, conforme estabelecido pela LDB, em seus artigos 29 a 36, considerando, especialmente, que ela vai dos zero aos 18 anos de idade.

O investimento a ser feito por empreendedores privados otimiza os recursos da Municipalidade e do Estado provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e demais Programas do Governo Federal destinados especificamente para a implementação da educação básica, nas três etapas da educação infantil e do ensino fundamental, possibilitando que mais crianças sejam atendidas com os mesmos recursos disponibilizados, redundando, assim, em grande benefício para a população.

Este investimento será remunerado com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, além daqueles provenientes dos Programas Suplementares Alimentação Escolar

(Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE), Transporte Escolar (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE), além daqueles instituídos pela União com recursos da contribuição social do salário-educação ou outra fonte.

Devido às características do serviço de educação infantil e ensino fundamental, serão exigidas especificações rigorosas, quer para a participação, quer para a manutenção de seus diversos componentes, ou sejam:

-Projeto pedagógico inovador para cada uma das etapas da educação básica, com observância das peculiaridades regionais

-Projeto de incentivo ao aprendizado, estimulando as famílias a levarem seus filhos para a escola

-Projeto de controle de desenvolvimento do educando, com acompanhamento específico, inclusive familiar

Ainda serão consideradas essenciais para a execução do serviço de educação infantil e ensino fundamental, instalações adequadas e equipamentos tecnológicos, bem como o emprego de pessoal capacitado, com titulação acadêmica compatível com o trabalho desenvolvido.

A variedade dos serviços a serem prestados aos cidadãos, com garantia permanente das características técnicas de qualidade, observada, ainda, a otimização dos gastos públicos para o serviço em foco, justifica a necessidade da outorga da concessão a empreendedores educacionais experientes e que demonstrem capacidade técnica e financeira para viabilizar, com agilidade, a meta da universalização da educação, com qualidade.

Local e data.....

CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – CPDEB

10.6. Sugestão de Edital com a Minuta do Contrato

O edital consubstancia o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas[261]. Todas as providências e estudos prévios, desenvolvidos na etapa interna, devem traduzir-se nas regras nele contempladas para o certame e a futura contratação. Deve-se reconhecer que o edital tem função normativa, estabelecendo regras que disciplinarão a licitação e que constarão do futuro contrato, devendo ele, assim, cumprir de modo satisfatório tanto suas funções de publicidade como de disciplina normativa[262].

Para materializar a proposta formalizada no presente estudo, seguindo a orientação adotada no Ato de Justificação da Conveniência e Oportunidade da Outorga e da Contratação, apresentamos modelo de Edital para concessão da Educação Básica com recursos do FUNDEB pelo **Consórcio** Público criado no item 10.1. Vale ressaltar, entretanto, a possibilidade de o serviço ser prestado por etapas. Neste caso, é possível que a contratação se faça isoladamente, para cada etapa da educação, o que possibilitaria a participação de interessados que tenham se especializado em uma das etapas. A divisão da educação básica em serviço correlatos a cada uma de suas etapas possibilitará, ainda, uma maior democratização do procedimento licitatório.

Cumpre, ainda, ressaltar, mais uma vez, que é possível que os entes Federados venham a conceder o serviço público nas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) isoladamente, quando, então, o edital deverá se referir a ele, ente Federado, como Licitante e Concedente e também à etapa da educação básica de sua atuação prioritária.

[261]MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 10ª Ed. , atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo:RT, 1991, p. 116.
[262] JUSTEN FILHO, Marçal. *In Teoria geral das concessões....*, p. 217.

Por fim, faz-se necessário o atendimento do artigo 9º, da Lei 11.079/2004, por parte do Licitante, que deverá constituir sociedade de propósito específico (SPE) antes da celebração do contrato. Esta exigência, sem dúvida, constitui uma forma de melhor controlar o desenvolvimento desse grande empreendimento social junto ao particular. ARAGÃO[263] destaca que *a grande vantagem da SPE nas PPPs é facilitar o controle da execução do contrato e a saúde financeira da concessionária e do respectivo project finance, tanto por parte do Poder Concedente, como dos financiadores da concessionária, em virtude da segregação patrimonial, contábil e jurídica que a SPE implica.*

A seguir se apresenta o modelo completo para a concessão da educação básica, em suas três etapas, divididas em serviços correlatos a cada uma dessas etapas:

CONCORRÊNCIA Nº XXX – CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB

EDITAL

O CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CPDEB, de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 11.079/2004, torna público, para conhecimento dos interessados, que no dia xx de xxxxx de xxxx, às xxx horas, realizará licitação pública, sob a modalidade de **CONCORRÊNCIA, do tipo Melhor Proposta Técnica**, **com Preço Fixado no Edital,** visando à contratação de serviços especializados para a prestação de serviço de Educação Básica, nas suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme descritas na Lei 9.394/1996 (LDB) e financiada com recursos específicos da Lei 11.494/2007 (FUNDEB), nos termos das Leis

[263]ARAGÃO, Alexandre. *Op. cit.,* p. 88.

8.666/1993 e 11.079/2004 e da Lei ...(PPP – Estadual), além de normas complementares.

CAPÍTULO 1 - Definições e regulação

1.1 - Definições - Neste Edital, para os efeitos da licitação e dos contratos, as expressões abaixo têm o seguinte significado:

EDUCAÇÃO BÁSICA: é aquela definida pelo artigo 22, da Lei nº 9.394/1996, que tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Está organizada em três etapas: **Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio**;

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996;

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Lei 11.494/2007;

PNE: Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/2001;

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação, desenvolvido no Ministério da Educação, consubstancia-se na instrumentalização política do **PNE.** Reflete a política nacional de educação traçada pelo governo;

PPP: Parceria Público-Privada;

COMISSÃO DE LICITAÇÃO: é a Comissão de Licitação nomeada pelo Consórcio Público para o Desenvolvimento da Educação Básica;

SPE: Sociedade de Propósito Específico;

CONTRATADA: é a empresa contratada para a execução do SERVIÇO "A" ou do SERVIÇO "B" ou do SERVIÇO "C";

CONTRATADA "A": é a empresa contratada para a execução do SERVIÇO "A";

CONTRATADO "B": é a empresa contratada para a execução do SERVIÇO "B";

CONTRATADO "C": é a empresa contratada para a execução do SERVIÇO "C";

CONTRATO: é o CONTRATO "A" ou CONTRATO "B" ou CONTRATO "C", objeto do Anexo I;

CONTRATO "A": é o CONTRATO relativo ao SERVIÇO "A";

CONTRATO "B": é o CONTRATO relativo ao SERVIÇO "B";

CONTRATO "C": é o CONTRATO relativo ao SERVIÇO "C";

SERVIÇO: é o SERVIÇO "A" ou SERVIÇO "B" ou SERVIÇO "C";

SERVIÇO "A": refere-se à prestação da Educação Infantil, nos moldes e termos estabelecidos pela LDB, artigos 22, 23, 25, 27, 28, 29 a 31;

SERVIÇO "B": refere-se à prestação do Ensino Fundamental, nos moldes e termos estabelecidos pela LDB, artigos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 32 a 34;

SERVIÇO "C": refere-se à prestação do Ensino Fundamental, nos moldes e termos estabelecidos pela LDB, artigos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 35 e 36;

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

MEC: Ministério da Educação;

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

1.2 - Regulação - A presente licitação pública, sob a modalidade de Concorrência, pelo critério de melhor proposta técnica, com preço fixado no edital, tem por fim a constituição de uma parceria público-privada, na espécie de concessão administrativa, sendo o procedimento, bem como o seu CONTRATO, regulados por este Edital, pela Lei nº 8.666/1993, pela 11.079/2004, pela Lei.... (PPP Estadual) e pela 11.494/2007, bem como normas complementares,

CAPÍTULO 2 - Objeto e finalidade

2.1 - Objeto - O objeto desta licitação é a prestação ao **CPDEB** do SERVIÇO "A", SERVIÇO "B" e do SERVIÇO "C", cada qual considerado independente para todos os efeitos de direito, em regime de parceria público-privada.

2.2 - Finalidade - A finalidade desta licitação é a contratação de empresas especializadas para a execução do SERVIÇO "A", do SERVIÇO "B" e do SERVIÇO "C", de acordo com as diretrizes da regulação mencionada.

CAPÍTULO 3 - Disposições específicas sobre o serviço "A": *EDUCAÇÃO INFANTIL*

3.1 - Objetivo - O SERVIÇO "A" terá por objetivo a elaboração de um Projeto Pedagógico, e sua conseqüente execução em prédio da própria **Licitante** ou do Município partícipe, hipótese em que será firmado com a Contratante concessão de direito real de uso de bem público, pelo mesmo prazo do contrato, para atendimento da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica. Este Projeto deverá ter como finalidade o desenvolvimento integral da criança de

zero a seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

3.2. O SERVIÇO "A" compreenderá:

I - a elaboração de Projeto Pedagógico, integrado com a realidade dos Municípios que compõem o **CPDEB,** capaz de promover o desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade;

II - a sua execução se dará em creches, para crianças de 0 (zero) até três (3) anos de idade e em pré-escolas, para crianças de quatro (4) a seis (6) anos de idade, devendo a **Contratada** promover o acompanhamento e o registro do desenvolvimento das crianças;

III - o atendimento nas creches e nas pré-escolas devem atender ao padrão mínimo de infra-estrutura para funcionamento adequado, respeitadas as diversidades regionais, capaz de assegurar atendimento às características das distintas faixas etárias e às necessidades do processo educativo quanto a: **(a)** espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; **(b)** instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; **(c)** instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; **(d)** ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo; **(e)** mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; **(f)** adequação às características das crianças especiais.

IV - a integração das crianças especiais na educação infantil será implementada através de programas específicos de orientação aos

pais, qualificação dos professores, adaptação dos estabelecimentos quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

V - o atendimento às crianças por profissionais com formação acadêmica específica, incluindo o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que esta se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimentos e habilidades na educação das crianças.

VI - o plano de capacitação progressivo e continuado dos professores que atuem na Educação Infantil, devendo esta formação ser inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

VII - o atendimento da Educação Infantil em tempo integral, das 7:00 às 19:00 horas, diariamente, exceto sábados, domingos e feriados, garantindo alimentação escolar, com cardápio elaborado por nutricionistas;

VIII - o transporte escolar especial para crianças de zero (0) a seis (6) anos de idade.

3.2.1. Os dados para a elaboração do Projeto Pedagógico devem ser obtidos diretamente pelos interessados na página da internet do **MEC** e do **INEP.**

3.2.2. Os dados referentes às peculiaridades dos Municípios participantes são fornecidos pelo **CPDEB**, incluindo dados referentes aos prédios e aos professores e serviços públicos que atendem à Educação Infantil, estando estes disponíveis em sua sede nesta data.

3.3. Exposições, Documentos e Informações: O CONTRATADO "A" se obriga a:

I - apresentar Projeto Pedagógico para a Educação Infantil que prestigie as peculiaridade regionais e promova o desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

II - construir ou reformar os prédios e instalações necessárias à prestação adequada do SERVIÇO "A" a crianças de zero a seis anos de idade, inclusive as especiais;

III - aparelhar as instalações com equipamentos adequados ao desenvolvimento do SERVIÇO "A", atendendo aos requisitos de iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário, brinquedoteca, entre ouros itens que atendam ao Projeto Pedagógico, além daqueles necessários às crianças especiais;

IV - apresentar relatório circunstanciado das instalações e equipamentos disponibilizados para o atendimento do SERVIÇO "A";

V - desenvolver e executar programa específico para atendimento a crianças especiais, com professores qualificados e orientação aos pais;

VI - ter quadro de professores e empregados capacitados profissionalmente para o atendimento do SERVIÇO "A";

VII - desenvolver programa de capacitação profissional progressiva para professores e empregados para a prestação do SERVIÇO "A";

VIII - absorver na prestação do serviço professores e servidores públicos que efetivamente estiverem atuando na Educação Infantil ao tempo da contratação, remunerando-os com recursos provenientes do **FUNDEB**;

IX - capacitar os professores e servidores públicos das redes

concedidas, que efetivamente estiverem atuando em creches e pré-escolas dos Municípios partícipes quando do início da execução do contrato;

X - instituir sistema de compensação remuneratória aos professores e profissionais da Educação Infantil, inclusive para aqueles oriundos do sistema estatutário, como forma de estimular o seu desempenho na atividade educacional;

XI - prestar o SERVIÇO "A" em tempo integral, das 7:00 às 19:00, diariamente, exceto sábados, domingos e feriados, garantindo alimentação escolar, com cardápio elaborado por nutricionistas;

XI - transportar as crianças atendidas no SERVIÇO "A" de casa para a escola e vice-versa, em transporte especial;

XII - prestar, sempre que solicitado, informações sobre o SERVIÇO "A" ao **CPDEB,** ao **MEC**, ao **INEP,** ao Conselho de Educação Estadual ou Municipal, ao Tribunal de Contas da União, aos Poderes Legislativo, Judiciário e executivo, ao Estado e aos Municípios participantes do **CPDEB**, bem como a entidades de classes e ao público em geral;

XIII - elaborar circunstanciado relatório, anualmente e ao término do período escolar, sobre o desenvolvimento das crianças atendidas pelo SERVIÇO "A".

XIV – Constituir sociedade de propósito específico, nos termos do art. 9º, da Lei 11.079/2004 e da Lei.... (PPP Estadual), antes da assinatura do contrato.

3.4. Preço – O preço do SERVIÇO "A" será pago consoante os termos das Cláusulas Terceira, Quarta, Quinta e Sexta do Contrato em anexo.

CAPÍTULO 4 – Disposições específicas sobre o serviço "B": *ENSINO FUNDAMENTAL*

4.1. Objetivo: O SERVIÇO "B" terá por objetivo a elaboração de um Projeto Pedagógico, e sua conseqüente execução em prédio da própria **Licitante** ou do Município ou do Estado partícipe, hipótese em que será firmado com a Contratante concessão de direito real de uso de bem público, pelo mesmo prazo do contrato, para atendimento do Ensino Fundamental, segunda etapa da Educação Básica. Este Projeto deverá ter como finalidade a formação básica do cidadão, mediante: ***(i)*** o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; ***(ii)*** a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; ***(iii)*** o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores e ***(iv)*** o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. Sua duração será de nove anos e será prestada a crianças, a partir dos seis anos, e a jovens, até 18 anos.

4.2. O SERVIÇO "B" compreenderá:

I - a elaboração de Projeto pedagógico, integrado com a realidade dos Municípios que compõem o **CPDEB**, capaz de desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores;

II - a organização será por séries anuais, com base na idade, presencial e ministrado em língua portuguesa, devendo o calendário escolar adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério da **Contratada**, sem qualquer redução no número de horas letivas;

III - a observância à carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, nos dois primeiros anos, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais;

IV - a jornada escolar incluirá, na primeira fase da contratação, pelo menos quatro horas diárias de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola para tempo integral;

V - a ampliação da carga horária anual, que se dará a partir do terceiro ano do contrato, deverá ser de 1.600 (um mil e seiscentas) horas anuais, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar. A progressão para tempo integral importará na inclusão na grade curricular de orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas entre outras disciplinas à escolha da **Contratada** e da comunidade estudantil;

VI - o fornecimento de merenda escolar será compatível com o tempo de permanência na escola, devendo ser concedida desde a primeira fase da contratação;

VII - a faculdade de a **Contratada** organizar classes ou turmas com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

VIII - a elaboração de currículo escolar condizente com as diretrizes curriculares para o ensino fundamental, bem como os parâmetros curriculares nacionais, incluindo, obrigatoriamente conteúdo que trate: ***(a)*** dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069/1990, observada a produção e a distribuição de material didático adequado; e ***(b)*** da educação ambiental, tratada como tema

transversal, desenvolvida como prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/1999; (***c)*** do estudo da Língua Portuguesa e da Matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil; ***(d)*** do ensino da arte, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos; ***(e)*** da inclusão da educação física à proposta pedagógica, sendo sua prática facultativa ao aluno: ***(i)*** amparado pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969; e ***(ii)*** que tenha prole; ***(f)*** do ensino da História do Brasil, que deve levar em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia; ***(g)*** da inclusão do ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, na parte diversificada do currículo, a partir da quinta série, ficando sua escolha a cargo da comunidade escolar; ***(h)*** do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, com o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil, sendo o seu conteúdo ministrado no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras; o ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais da grade curricular de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

IX - a observância curricular à ***(i)*** difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; ***(ii)*** consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; ***(iii)*** orientação para o trabalho; ***(iv)*** promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais;

X - a estruturação de tabela de classificação, a qual deverá, em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, ser feita: ***(i)*** por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola; ou ***(ii)*** por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas; ou ***(iii)*** independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela **Contratada**, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

XI - a prestação, sempre que houver solicitação, de todos os dados referentes à vida escolar das crianças e jovens atendidos ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

XII - a observância, para verificação do rendimento escolar, dos seguintes critérios: ***(i)*** avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; ***(ii)*** possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; ***(iii)*** possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; ***(iv)*** aproveitamento de estudos concluídos com êxito; ***(v)*** obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pela própria **Contratada** em seu regimento.

XIII - o controle de freqüência a cargo da **Contratada**, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

XIV - a expedição de históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

XV - o atendimento em prédio que tenha um padrão mínimo de infra-estrutura para funcionamento adequado, respeitadas as diversidades regionais, capaz de assegurar atendimento às características das distintas faixas etárias e às necessidades do processo educativo quanto a: ***(i)*** espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; ***(ii)*** instalações sanitárias e para higiene; ***(iii)*** espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; ***(iv)*** adaptação do edifício escolar para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; ***(v)*** plano de atualização e ampliação constante do acervo da biblioteca; ***(vi)*** mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; ***(vii)*** telefone e serviço de reprodução de textos; ***(viii)*** informática e equipamento multimídia para o ensino.

XVI - o seu atendimento por profissionais com formação acadêmica específica, em nível superior, incluindo o conhecimento das bases científicas das disciplinas que ministrem e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimento e habilidades na educação das crianças e jovens;

XVII - o plano de capacitação progressivo e continuado dos professores que atuem no SERVIÇO "B", devendo esta formação ser inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

4.2.1. Os dados para a elaboração do Projeto Pedagógico devem ser obtidos diretamente pelos interessados na página da internet do **MEC** e do **INEP.**

4.2.2. Os dados referentes às peculiaridades dos Municípios

participantes são fornecidos pelo **CPDEB**, incluindo dados referentes aos prédios e aos professores e serviços públicos que atendem à Ensino Fundamental, estando estes disponíveis em sua sede nesta data.

4.3. Exposição, Documentos e Informações: O CONTRATADO "B" se obriga a:

I - apresentar Projeto Pedagógico para o Ensino Fundamental que prestigie as peculiaridades regionais e promova a formação básica da criança e do jovem até dezoito anos de idade, desenvolvendo a sua capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo, de forma a que possa compreender o ambiente natural e social, o sistema político, a tecnologia, as artes e os valores em que se fundamenta a sociedade, sendo, ainda, capaz de aprender e adquirir conhecimentos e habilidades transformadoras para a sua vida em sociedade;

II - construir ou reformar os prédios e instalações necessárias à prestação adequada do SERVIÇO "B" a crianças e jovens de seis a dezoito anos de idade, inclusive as especiais;

III - aparelhar as instalações com equipamentos adequados ao desenvolvimento do SERVIÇO "B", atendendo aos requisitos de iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário, bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática, com um computador para cada duas crianças/jovens, entre outros itens que atendam ao Projeto Pedagógico, além daqueles necessários às crianças/jovens especiais;

IV - apresentar relatório circunstanciado das instalações e equipamentos disponibilizados para o atendimento do SERVIÇO "B";

V - desenvolver e executar programa específico para atendimento a

crianças/jovens especiais, com professores qualificados e orientação aos pais;

VI - ter quadro de professores e empregados capacitados profissionalmente para o atendimento do SERVIÇO "B";

VII - desenvolver programa de capacitação profissional progressiva para professores e empregados para a prestação do SERVIÇO "B";

VIII - absorver na prestação do serviço professores e servidores públicos das redes concedidas que efetivamente estiverem atuando no Ensino Fundamental ao tempo da contratação, remunerando-os com recursos provenientes do **FUNDEB**;

IX – capacitar os professores e servidores públicos que efetivamente estiverem atuando em salas de aula ou envolvidos com o Ensino Fundamental nos Municípios partícipes quando do início da execução do contrato;

X - instituir sistema de compensação remuneratória aos professores e profissionais do Ensino Fundamental, inclusive para aqueles oriundos do sistema estatutário, como forma de estimular o seu desempenho na atividade educacional;

XI - prestar o SERVIÇO "B" inicialmente pelo período de quatro horas por série, matutino ou vespertino, e em tempo integral a partir do terceiro ano da contratação, das 8:00 às 16:00, diariamente, exceto sábados, domingos e feriados, garantindo alimentação escolar, com cardápio elaborado por nutricionistas;

XII - transportar as crianças/jovens atendidas no SERVIÇO "B" de casa para a escola e vice-versa, em transporte especial;

XIII - prestar, sempre que solicitado, informações sobre o SERVIÇO "B" ao CPDEB, ao MEC, ao INEP, ao Conselho de Educação

Estadual ou Municipal, ao Tribunal de Contas da União, aos Poderes Legislativo, Judiciário e executivo, ao Estado e aos Municípios participantes do CPDEB, bem como a entidades de classes e ao público em geral;

XIV - elaborar circunstanciado relatório, anualmente e ao término do período escolar, sobre o desenvolvimento das crianças/jovens atendidas pelo SERVIÇO "B"**;**

XV – Constituir sociedade de propósito específico, nos termos do art. 9º, da Lei 11.079/2004 e da Lei.... (PPP Estadual), antes da assinatura do contrato.

4.3. Preço – O preço do SERVIÇO "B" será pago consoante os termos das Cláusulas Terceira, Quarta, Quinta e Sexta do Contrato em anexo.

CAPÍTULO 5 – Disposições específicas sobre o serviço "B": *ENSINO MÉDIO*

5.1. Objetivo: O SERVIÇO "C" terá por objetivo a elaboração de um Projeto Pedagógico, e sua conseqüente execução em prédio da própria **Licitante** ou do Município ou do Estado partícipe, hipótese em que será firmado com a Contratante concessão de direito real de uso de bem público, pelo mesmo prazo do contrato, para atendimento do Ensino Médio, terceira etapa da educação Básica. Este Projeto, que deverá ser elaborado para um período de três anos, terá como finalidades: ***(i)*** a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; ***(ii)*** a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; ***(iii)*** o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da

autonomia intelectual e do pensamento crítico e ***(iv)*** a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. O SERVIÇO "C" atenderá jovens até os 18 anos de idade e que tenham concluído o Ensino Fundamental.

5.2. O SERVIÇO "C" compreenderá:

I - a elaboração de Projeto pedagógico, integrado com a realidade dos Municípios que compõem o **CPDEB**, capaz de desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação apresentadas no Projeto deverão conduzir o educando do ensino médio ao domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna, bem como ao conhecimento das formas contemporâneas de linguagem, além do domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania.

II - a organização será por séries anuais, com base na idade, presencial e ministrado em língua portuguesa, devendo o calendário escolar adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério da **Contratada**, sem qualquer redução no número de horas letivas;

III - a observância à carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, nos dois primeiros anos, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais;

IV - a jornada escolar incluirá, na primeira fase da contratação, pelo menos quatro horas diárias de trabalho efetivo em sala de aula, sendo

progressivamente ampliado o período de permanência na escola para tempo integral;

V - a ampliação da carga horária anual, que se dará a partir do terceiro ano do contrato, deverá ser de 1.600 (um mil e seiscentas) horas anuais, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar. A progressão para tempo integral importará na inclusão na grade curricular de disciplinas destinadas à preparação geral para o trabalho e, facultativamente, habilitação profissional, desenvolvidas na própria Contratada ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.

VI - o fornecimento de merenda escolar será compatível com o tempo de permanência na escola, devendo ser concedida desde a primeira fase da contratação;

VII - a faculdade de a **Contratada** organizar classes ou turmas com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

VIII - a elaboração de currículo escolar condizente com as diretrizes curriculares para o ensino médio, bem como os parâmetros curriculares nacionais, incluindo, obrigatoriamente conteúdo que trate: ***(a)*** dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069/1990, observada a produção e a distribuição de material didático adequado; e ***(b)*** da educação ambiental, tratada como tema transversal, desenvolvida como prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/1999; (***c)*** do estudo da Língua Portuguesa e da Matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil; ***(d)*** do ensino da arte, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos; ***(e)*** da inclusão da educação física à proposta pedagógica, sendo sua prática facultativa ao aluno: ***(i)*** amparado pelo

Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969; e ***(ii)*** que tenha prole; ***(f)*** do ensino da História do Brasil, que deve levar em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia; ***(g)*** da inclusão do ensino de pelo menos uma segunda língua estrangeira, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da **Contratada**; ***(h)*** do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, com o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil, sendo o seu conteúdo ministrado no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras; o ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais da grade curricular de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo; ***(i)*** da educação tecnológica básica, de forma a levar à compreensão do significado da ciência, das letras e das artes, o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura e a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; ***(j)*** da adoção de metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes.

IX - a estruturação de tabela de classificação, a qual deverá, em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, ser feita: ***(i)*** por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola; ou ***(ii)*** por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas; ou ***(iii)*** independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela **Contratada**, que defina o grau de desenvolvimento e experiência

do candidato e permita sua inscrição na série adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

X - a prestação, sempre que houver solicitação, de todos os dados referentes à vida escolar das crianças e jovens atendidos ao INEP.

XI - a observância, para verificação do rendimento escolar, dos seguintes critérios: ***(i)*** avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; ***(ii)*** possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; ***(iii)*** possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; ***(iv)*** aproveitamento de estudos concluídos com êxito; ***(v)*** obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pela própria **Contratada** em seu regimento.

XII - o controle de freqüência a cargo da **Contratada**, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.

XIII - a expedição de históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

XIV - o atendimento em prédio que tenha um padrão mínimo de infra-estrutura para funcionamento adequado, respeitadas as diversidades regionais, capaz de assegurar atendimento às características das distintas faixas etárias e às necessidades do processo educativo quanto a: ***(i)*** espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares; ***(ii)*** instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares; ***(iii)*** espaço para esporte e recreação;

(iv) espaço para a biblioteca; ***(v)*** adaptação do edifício escolar para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; ***(vi)*** instalação para laboratórios de ciências; ***(vii)*** informática e equipamento multimídia para o ensino; ***(viii)*** plano de atualização e ampliação constante do acervo da biblioteca, incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos; ***(ix)*** equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula; ***(x)*** telefone e reprodutor de texto;

XV - o seu atendimento por profissionais com formação acadêmica específica, em nível superior, incluindo o conhecimento das bases científicas das disciplinas que ministrem e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimento e habilidades na educação das crianças e jovens;

XVI - o plano de capacitação progressivo e continuado dos professores que atuem no SERVIÇO "C", devendo esta formação ser inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

5.2.1. Os dados para a elaboração do Projeto Pedagógico devem ser obtidos diretamente pelos interessados na página da internet do **MEC** e do **INEP.**

5.2.2. Os dados referentes às peculiaridades dos Municípios participantes são fornecidos pelo **CPDEB**, incluindo dados referentes aos prédios e aos professores e serviços públicos que atendem a Ensino Médio, estando estes disponíveis em sua sede nesta data.

5.3. Exposição, Documentos e Informações: O CONTRATADO "C" se obriga a:

I - apresentar Projeto Pedagógico para o Ensino Médio que prestigie as peculiaridades regionais e promova a formação básica e

profissional do jovem até dezoito anos de idade, desenvolvendo a sua capacidade de compreender os princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna, bem como ao conhecimento das formas contemporâneas de linguagem, além do domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania;

II - construir ou reformar os prédios e instalações necessárias à prestação adequada do SERVIÇO "C" a jovens até 18 anos de idade, inclusive as especiais;

III - aparelhar as instalações com equipamentos adequados ao desenvolvimento do SERVIÇO "C", atendendo aos requisitos de iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário, bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática, com um computador para cada dois jovens, entre outros itens que atendam ao Projeto Pedagógico, além daqueles necessários aos jovens especiais;

IV - apresentar relatório circunstanciado das instalações e equipamentos disponibilizados para o atendimento do SERVIÇO "C";

V - desenvolver e executar programa específico para atendimento a jovens especiais, com professores qualificados e orientação aos pais ou seus representantes legais;

VI - ter quadro de professores e empregados capacitados profissionalmente para o atendimento do SERVIÇO "C";

VII - desenvolver programa de capacitação profissional progressiva para professores e empregados para a prestação do SERVIÇO "C";

VIII - absorver na prestação do serviço professores e servidores públicos da rede concedida que efetivamente estiverem atuando no Ensino Médio ao tempo da contratação, remunerando-os com recursos

provenientes do **FUNDEB**;

IX – capacitar os professores e servidores públicos das redes concedidas que efetivamente estiverem atuando em salas de aula do Ensino Médio nos Municípios partícipes quando do início da execução do contrato;

X - instituir sistema de compensação remuneratória aos professores e profissionais do Ensino Médio, inclusive para aqueles oriundos do sistema estatutário, como forma de estimular o seu desempenho na atividade educacional;

XI - prestar o SERVIÇO "C" inicialmente pelo período de quatro horas por série, matutino ou vespertino, e em tempo integral a partir do terceiro ano da contratação, das 8:00 às 16:00, diariamente, exceto sábados, domingos e feriados, garantindo alimentação escolar, com cardápio elaborado por nutricionistas;

XII - transportar as crianças/jovens atendidas no SERVIÇO "C" de casa para a escola e vice-versa, em transporte especial;

XIII - prestar, sempre que solicitado, informações sobre o SERVIÇO "C" ao **CPDEB,** ao MEC, ao INEP, ao Conselho de Educação Estadual ou Municipal, ao Tribunal de Contas da União, aos Poderes Legislativo, Judiciário e executivo, ao Estado e Municípios participantes do **CPDEB**, bem como a entidades de classes e ao público em geral;

IX - elaborar circunstanciado relatório, anualmente e ao término do período escolar, sobre o desenvolvimento dos jovens atendidos pelo SERVIÇO "C"**;**

X – Constituir sociedade de propósito específico, nos termos do art. 9º, da Lei 11.079/2004 e da Lei.... (PPP Estadual), antes da assinatura do contrato.

5.3. Preço – O preço do SERVIÇO "C" será pago consoante os termos das Cláusulas Terceira, Quarta, Quinta e Sexta do Contrato em anexo.

CAPÍTULO 6 – Marco regulatório

6.1. Marco Regulatório: A **Contratada ou Contratadas** deverá(rão) executar os SERVIÇOS "A", "B" e "C" com observância do estabelecido na **LDB,** atendendo, ainda, à política nacional de educação traçada pelo **PDE** para a Educação Básica, em cada uma de suas etapas, além dos Programas instituídos pelo **MEC** para o atendimento da Educação Básica.

CAPÍTULO 7 – Disposições sobre os licitantes

7.1. Concorrentes aos SERVIÇOS "A", "B" e "C": Observados os itens estabelecidos nos capítulos 3, 4 e 5 poderá(rão) concorrer aos SERVIÇOS "A", "B" e "C" empresa(s) brasileira do setor privado de Educação, especializada, que tenha elaborado Projeto Pedagógico para a Educação Básica, contemplando o atendimento à etapa de cuja licitação participa, nos termos da **LDB,** devendo este Projeto estar em execução, para um universo de, no mínimo, um mil alunos. Revisões, com atualização de conteúdo, de Projetos Pedagógicos para a Educação Básica, nas três etapas, serão aceitas como tais.

7.2. Indicação de Subcontratada: Uma empresa poderá ser indicada por mais de uma **Licitante** para executar tarefas relativas a um só SERVIÇO ou por uma só licitante para executar, na qualidade de subcontratada, tarefas relativas a mais de um SERVIÇO.

CAPÍTULO 8 - Habilitação

8.1. Apresentação de Documentos: Para se habilitar, obedecidas as disposições contidas no Capítulo 7, cada consorciada deverá apresentar, no Envelope nº 1, os documentos a seguir relacionados, em

original, por qualquer processo de cópia autenticada, ou publicação em órgão da imprensa oficial. Os documentos deverão ser numerados conforme se segue e capeados por uma relação dos mesmos.

8.1.1. Relativos à Habilitação Jurídica - Conjunto nº 01:

a) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, bem como os atos de eleição ou designação dos atuais administradores, também devidamente registrados, no caso de sociedade comercial ou civil; e, ainda, decreto de autorização, devidamente arquivado.

8.1.2. Relativos à Regularidade Fiscal da Sede da Licitante - Conjunto nº 02:

a)prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

b)prova de regularidade para com a Fazenda Federal:

c)certidão de quitação de tributos e contribuições federais;

d)certidão de quitação da Dívida Ativa da União, fornecida pela Procuradoria da Fazenda Nacional competente;

e)prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual, ou declaração da própria licitante de que não está inscrita junto à Fazenda Estadual da sede da licitante para o recolhimento de tributos;

f)prova de regularidade com a Fazenda Estadual, se estiver inscrita;

g)prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal;

h)prova de regularidade com a Fazenda Municipal;

i)prova de regularidade para com o Fundo de Garantia Por Tempo de

Serviço - FGTS;

j)prova de regularidade para com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

8.1.2.1. Todos os documentos devem ser emitidos em relação à sede da **Licitante**.

8.1.3. **Relativos à Qualificação Econômico-Financeira - Conjunto nº 03:**

a)balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis; e

b)certidão negativa de falência ou concordata, expedida pelo distribuidor da sede da licitante.

8.1.3.1. A empresa, cuja sede não se encontra na cidade da sede do **CPDEB**, deverá anexar, ainda, declaração de órgão do Tribunal Estadual indicando quais são os distribuidores competentes na Comarca da sua sede social.

8.1.3.2. A sociedade simples ou cooperativada deverá apresentar certidão negativa de pedido de insolvência civil, em substituição à certidão negativa de falência ou concordata.

8.1.3.3. A certidão emitida sem indicação de prazo de validade será considerada válida pelo prazo de 90 dias, contado a partir da sua expedição.

8.1.4. Relativos à Qualificação Técnica Legal - Conjunto nº 04:

a) prova de registro ou inscrição na entidade incumbida da fiscalização do exercício profissional; e

b) indicação objetiva e sintética das instalações e do aparelhamento

técnico adequado e disponível para a realização dos serviços a que concorre.

8.1.5. Relativos à Qualificação Técnica Específica - Conjunto nº 05:

Os documentos exigidos neste item deverão conter as informações necessárias ao pleno atendimento dos requisitos exigidos, devendo, ainda, ser complementados por quaisquer outros documentos comprobatórios, quando for o caso. Não serão aceitas comprovações contidas em outras partes da proposta ou informações tidas como, pretensamente, de domínio público. Os documentos deverão ser emitidos em papel timbrado com nome legível do atestante, firma reconhecida e meios de contato para eventual consulta.

8.1.5.1. A ser apresentado pela Licitante de quaisquer dos SERVIÇOS "A", "B" ou "C":

a) atestado(s) de cliente(s) ou outro(s) documento(s) idôneo(s), exceto simples declaração do próprio licitante, que comprove(m) a sua atuação ou a atuação de seus sócios ou principais executivos no SERVIÇO "A", "B" ou "C" de cuja licitação participa.

CAPÍTULO 9 - Propostas

9.1. Apresentação: Cada licitante poderá apresentar proposta para cada um dos SERVIÇOS, isoladamente, ou para dois SERVIÇOS ou, ainda, para os três SERVIÇOS, respeitado, em caso de combinação dos SERVIÇOS, o item 9.2.2.;

9.2. Divisão das Propostas: Para cada SERVIÇO deverá ser apresentada uma proposta técnica, no Envelope n º 2 e uma proposta de aproveitamento do Quadro Docente e de Servidores Públicos da rede concedida, em exercício na data da contratação, com plano específico de capacitação em, no máximo, três anos, no Envelope nº 3.

9.2.1. Cada proposta deverá ser apresentada em uma via sem rasuras e entrelinhas, datada e assinada, sem referência a documentos que não estejam a ela anexados, preferencialmente em papel formato A4, fonte tamanho12 e espaço 1,5.

9.2.2. Se a **Licitante** estiver concorrendo a mais de um SERVIÇO, as Propostas Técnica e de Aproveitamento do Quadro Docente e de Servidores Públicos da rede concedida deverão ser apresentadas em envelopes separados para cada SERVIÇO.

9.3. Conteúdo da Proposta Técnica para os SERVIÇOS: A proposta deverá ser apresentada em dois volumes, um corpo principal e um anexo. O corpo principal da proposta, que não poderá exceder 40 páginas, deverá conter:

a) no mínimo uma experiência, preferencialmente nos últimos cinco anos, da empresa especializada que tenha executado os serviços descritos nos itens 3.1, 4.1 e 5.1.;

b) no mínimo uma experiência, preferencialmente nos últimos três anos, em avaliação econômico-financeira, com análise do desenvolvimento do Projeto Pedagógico, seu custo e seus benefícios;

c) a elaboração do plano de trabalho e descrição das metodologias a serem empregadas na avaliação econômico-financeira, avaliação técnico-operacional, na análise do custo/benefício e no Plano de Metas, procurando situar a sua aplicação no contexto concreto dos Municípios consorciados à **CPDEB**;

d) a forma de organização do trabalho, contendo cronograma dos eventos relativos aos serviços solicitados e um organograma com a indicação dos responsáveis e alocação das respectivas equipes para a execução dos serviços que compõem o SERVIÇO de cuja licitação participa. Os responsáveis indicados no organograma deverão estar

presentes em todas as reuniões convocadas pelo **CPDEB**. Não poderá haver substituição dos responsáveis sem prévia anuência do **CPDEB**;

e) a indicação das equipes técnicas responsáveis pela execução do SERVIÇO de cuja licitação participa, com a descrição da experiência dos principais membros da equipe, na execução de serviços similares aos que compõem o SERVIÇO em questão.

9.3.1. As descrições de experiências solicitadas acima deverão conter dados que permitam o amplo entendimento dos trabalhos realizados, bem como a aferição do grau de sua compatibilidade, semelhança ou afinidade com o serviço licitado. Assim sendo, deverão conter, obrigatoriamente, as seguintes informações: tipo, objetivo e data do serviço realizado; nome, porte e setor de atuação do cliente e valores envolvidos.

9.3.2. Todas as outras informações necessárias à avaliação técnica das propostas, tais como, *curriculum vitae* de cada um dos membros das equipes técnicas, eventual detalhamento das experiências descritas, e documentos comprobatórios, aí admitidos anúncios veiculados na imprensa que especifiquem os serviços realizados, prospectos e outras publicações semelhantes deverão constar apenas do anexo. Poderão ser relacionadas outras operações realizadas, de forma sucinta. Quando for o caso, as descrições das experiências deverão ser traduzidas por tradutor público juramentado.

9.4. Conteúdo da Proposta de Aproveitamento do Quadro Docente e de Servidores Públicos da rede concedida, para os SERVIÇOS: A proposta deverá conter:

a) Projeto detalhado de aproveitamento dos professores e servidores públicos das redes públicas concedidas, em exercício na data da contratação, observado os artigos 61 a 65, da LDB, demonstrando-se o aproveitamento de sua capacitação no Projeto Pedagógico objeto da

Proposta Técnica;

b) a opção da licitante pela contratação do SERVIÇO "A", "B" ou "C", ou a conjunto deles.

CAPÍTULO 10 - Recebimento da documentação para habilitação e das propostas técnicas e de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada e abertura e julgamento da documentação

10.1. Início da Sessão: No dia, hora e local indicados no preâmbulo deste Edital, admitida uma tolerância de 15 (quinze) minutos, a COMISSÃO DE LICITAÇÃO receberá o Envelope nº 1, com a Documentação para Habilitação; o Envelope nº 2, com a Proposta Técnica; e o Envelope nº 3, com a Proposta de Aproveitamento do Quadro Docente e de Servidores Públicos da rede concedida.

10.1.1. Todos os envelopes deverão estar fechados, e os das Propostas, deverão estar lacrados de tal forma que impeça a sua violação.

10.1.2. Os envelopes deverão ter na parte externa os seguintes dizeres, respectivamente:

I - ENVELOPE Nº 1 - Documentos para habilitação

SERVIÇO "A" OU SERVIÇO "B" OU SERVIÇO "C" ou SERVIÇO "A" e "B" ou SERVIÇO "A" e "C" ou SERVIÇO "B" e "C"
À COMISSÃO DE LICITAÇÃO/CONCORRÊNCIA Nº XXX
(nome do representante presente à sessão)

- Se a **Licitante** estiver concorrendo a mais de um SERVIÇO, os DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO podem ser apresentados em 1 (um) só envelope, ou em envelopes separados, por SERVIÇO, a critério da **Licitante**;

II - ENVELOPE Nº 2 - Proposta técnica

SERVIÇO "A" OU SERVIÇO "B" OU SERVIÇO "C" ou SERVIÇO "A" e "B" ou SERVIÇO "A" e "C" ou SERVIÇO "B" e "C" À COMISSÃO DE LICITAÇÃO/ CONCORRÊNCIA Nº XXX
(nome do representante presente à sessão)

- Se a **Licitante** estiver concorrendo a mais de um SERVIÇO, a PROPOSTA TÉCNICA para cada SERVIÇO deve ser apresentada em envelope separado;

III - ENVELOPE Nº3 - Proposta de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada

SERVIÇO "A" OU SERVIÇO "B" OU SERVIÇO "C" ou SERVIÇO "A" e "B" ou SERVIÇO "A" e "C" ou SERVIÇO "B" e "C" À COMISSÃO DE LICITAÇÃO/CONCORRÊNCIA Nº XXX
(nome do representante presente à sessão);

- Se a **Licitante** estiver concorrendo a mais de um SERVIÇO, a **PROPOSTA DE APROVEITAMENTO DO QUADRO DE PROFESSORES/PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE LICITADA** para cada SERVIÇO deve ser apresentada em envelope separado.

10.1.3. Não serão aceitos envelopes encaminhados pelo correio, protocolados no **CPDEB,** nem entregues antes ou depois do prazo, sob qualquer forma ou pretexto.

10.2. Abertura da Documentação: Recebidos os envelopes, a COMISSÃO DE LICITAÇÃO abrirá o Envelope nº 1, sendo a documentação de habilitação, bem como os fechos dos Envelopes nºs 2 e 3 rubricados por membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por representantes das **Licitantes** participantes.

10.2.1. Feito isso, será encerrada a sessão, da qual se lavrará ata a ser assinada pelos membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por representantes das **Licitantes** participantes.

10.3. Julgamento da Documentação: O julgamento da documentação será realizado em sessão da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, e o resultado da habilitação será divulgado mediante Aviso publicado uma única vez em Jornal de grande circulação no Município sede do **CPDEB**. No Aviso será informado, também, o dia, hora e local para a sessão de abertura do Envelope nº 2, contendo a Proposta Técnica, que poderá ser remarcada, se necessário.

10.3.1. A critério da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, os documentos para habilitação poderão ser julgados na própria sessão de abertura do Envelope nº 1. Se isso ocorrer e se as **Licitantes,** por seus representantes presentes, concordarem com o resultado do julgamento, na mesma sessão serão abertos os Envelopes nº 2 e rubricadas as propostas técnicas.

CAPÍTULO 11 - Disposições gerais sobre abertura e julgamento das propostas técnica e de proposta de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada

11.1. Ordem da Abertura e Julgamento: As propostas serão abertas, analisadas, avaliadas e classificadas, inicialmente as propostas técnicas e, posteriormente, as propostas de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada correspondentes às propostas classificadas (item 13.2).

11.2. Reuniões de Abertura e Julgamento: As propostas serão abertas e rubricadas em sessões públicas e julgadas em reuniões da COMISSÃO DE LICITAÇÃO.

11.3. Critério de Julgamento: A COMISSÃO DE LICITAÇÃO selecionará a proposta mais vantajosa para cada um dos SERVIÇOS, em função da melhor técnica e do melhor aproveitamento do quadro

docente e de servidores públicos das redes concedidas.

11.4. Parecer Técnico: Para efeito de avaliação e classificação das propostas técnicas, a COMISSÃO DE LICITAÇÃO poderá solicitar parecer a Grupo de Trabalho designado pelo Presidente do CPDEB para proceder à análise técnica das propostas, constituído de no mínimo 3 (três) e no máximo 7 (sete) membros.

11.5. Desclassificação: As propostas serão analisadas pela COMISSÃO DE LICITAÇÃO em conformidade com o artigo 48, da Lei nº 8.666, de 21.6.93, sendo desclassificadas:

I - as propostas técnicas e de aproveitamento do quadro docente e de servidores da rede pública concedida que não atenderem às exigências deste Edital; e

II - as propostas de aproveitamento do quadro docente e de servidores da rede pública concedida manifestamente inexeqüíveis.

11.6. Sistemática de Cálculos: Todas as notas previstas neste Edital serão calculadas com 4 (quatro) casas decimais.

11.7. Exposição da Licitante: A COMISSÃO DE LICITAÇÃO poderá solicitar que qualquer **Licitante** faça exposição sobre sua proposta.

CAPÍTULO 12 - Abertura das propostas técnicas

12.1. Abertura: No dia, hora e local indicados no Aviso mencionado no item 10.3, os Envelopes nº 2 das habilitadas serão abertos e as propostas rubricadas por membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por representantes das licitantes interessadas.

12.1.1. Feito isso, será encerrada a sessão, da qual se lavrará ata que será assinada pelos membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por

representantes das licitantes interessadas.

12.2. Elementos para a avaliação das Propostas Técnicas para os SERVIÇO "A", "B" e "C": Na avaliação das propostas técnicas para os SERVIÇOS serão considerados os seguintes elementos solicitados no item 9.3 para cada um dos SERVIÇOS licitados:

I - Experiência da Empresa:

a) na execução de serviços educacionais realizados na etapa da Educação Básica de cuja licitação participa, preferencialmente nos últimos 5 (cinco) anos: (peso 2,0); e

b) na elaboração de Projetos Pedagógicos para a etapa da Educação Básica de cuja licitação participa que estejam em curso, com resultados comprovados, preferencialmente nos últimos 5 (cinco) anos: (peso 2,0).

A experiência das **Licitantes** será avaliada tendo em vista a sua similaridade, compatibilidade e aplicabilidade aos serviços solicitados e, ainda, deverá encontrar-se alicerçada em uma equipe técnica com experiência compatível ao serviço de cuja licitação participa.

II - Plano de trabalho, Metodologia e Organização dos Trabalhos:

a) planejamento dos trabalhos (cronograma, organograma, interação entre as equipes e divisão de responsabilidades): (peso 1,0);

b) alocação das equipes técnicas compatíveis com a natureza e a relevância de cada atividade no âmbito dos serviços a serem prestados: (peso 1,0); e

c) metodologia das avaliações solicitadas neste Edital, em especial, quanto à avaliação técnico-operacional e avaliação econômico-financeira, com o objetivo de obter parâmetros para o processo de

educação básica doravante no País: (peso 3,0).

III - Qualidade Técnica da Proposta: em especial quanto à concisão e objetividade; desenvolvimento e articulação lógica entre as partes; e entendimento do conteúdo dos serviços solicitados: (peso 1,0).

CAPÍTULO 13 - Forma de classificação das propostas técnicas

13.1. Pontuação: Ao avaliar as Propostas Técnicas para o SERVIÇO, será atribuído de zero a dez pontos a cada um dos elementos considerados na avaliação. Os pontos atribuídos a cada elemento serão multiplicados pelo peso correspondente ao elemento. A soma dos pontos ponderados atribuídos a todos os elementos indicará o total de pontos obtidos pela proposta.

13.2. Classificação: Serão classificadas, para continuar na licitação, as propostas técnicas que obtiverem pontuação total igual ou superior a 60 pontos.

13.3. Notas: Após a classificação, os pontos atribuídos na forma do item 13.1 serão convertidos em notas de acordo com o que dispõe o inciso I, do item 14.2.

13.4. Divulgação da Classificação das Propostas Técnicas: A relação das **Licitantes**, cujas propostas técnicas para o SERVIÇO tenham sido classificadas, será divulgada mediante Aviso em jornal de grande circulação no Município da sede do **CPDEB**, obedecido o item 11.6, marcando-se, também, o dia, hora e local para a sessão de abertura dos Envelopes nº 3, contendo as propostas comerciais, que poderá ser remarcada, se necessário.

CAPÍTULO 14 - Abertura das propostas de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada e classificação final das duas propostas (técnicas e de aproveitamento)

14.1. Abertura: No dia, hora e local indicados no Aviso mencionado no item 12.4, serão abertos os Envelopes nº 3, apresentados pelas licitantes, cujas propostas técnicas tenham sido classificadas. As propostas de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada serão, então, lidas em voz alta e a seguir rubricadas por membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por representantes das licitantes interessadas.

14.1.1. Feito isto, será encerrada a sessão, da qual se lavrará a ata a ser assinada pelos membros da COMISSÃO DE LICITAÇÃO e por representantes das licitantes interessadas.

14.2. Classificação Final: A classificação final das propostas técnica e de aproveitamento de aproveitamento do quadro de professores/ profissionais da educação básica da rede licitada para execução do SERVIÇO será feita da seguinte forma:

I - Dentre as propostas técnicas classificadas será atribuída nota 10 (dez) à proposta que houver obtido o maior número de pontos, atribuindo-se, às demais propostas técnicas, notas diretamente proporcionais à sua classificação por pontos, em relação à proposta que receber nota 10 (dez), de acordo com a seguinte fórmula:

$$NPT = 10X\frac{T}{T_{\max}}, \text{ onde:}$$

NPT = Nota da proposta técnica em exame, para efeito de sua classificação; T = Pontuação da proposta técnica em exame, obtida na forma do item 13.1; $T_{\max}$ = Pontuação da melhor proposta técnica, obtida na forma do item 13.1;

II - As propostas de aproveitamento do quadro de professores/profissionais da educação básica da rede licitada das **Licitantes** classificadas tecnicamente terão o seguinte tratamento: será

atribuída nota 8 (oito) à proposta de aproveitamento que apresente projeto de capacitação profissional que tenha o maior número de disciplinas direcionadas à capacitação profissional do professor/servidor para a proposta técnica apresentada pela **Licitante** por horas/aula, observadas além daquelas estabelecidas pelo Decreto 3.276, de 06/12/1999, artigos 3º e 4º, para cada um dos SERVIÇOS licitados, atribuindo-se às demais propostas de aproveitamento notas inversamente proporcionais à sua classificação, por disciplinas/horas/aula, em relação à proposta que receber nota 8 (oito) e será atribuída nota 2 (dois) à proposta de aproveitamento que apresentar a maior porcentagem de professores/profissionais a serem capacitados enquadrados na proposta técnica da **Licitante**, atribuindo-se às demais propostas de aproveitamento notas inversamente proporcionais à sua classificação, por porcentagem de aproveitamento, em relação à proposta que receber nota 2 (dois), de acordo com a seguinte fórmula:

$$NPA = 8X \frac{\frac{D}{T}}{\left(\frac{D}{T}\right)_{max}} + 2X \frac{PA}{PA_{max}}, \text{ onde:}$$

NPA = Nota da proposta de aproveitamento em exame, para efeito de sua classificação final;

$\frac{D}{T}$ = Quantidade de disciplinas por hora/aula;

$\left(\frac{D}{T}\right)_{max}$ = Maior quantidade de disciplinas por hora/aula atingida pelas Licitantes;

PA = Porcentagem de aproveitamento de professores/profissionais a serem capacitados na proposta técnica;

PA_{max} = Maior porcentagem de aproveitamento de professores/profissionais a serem capacitados na proposta técnica atingida pelas **Licitantes.**

III - As notas das propostas técnicas terão peso 7 (sete) e as notas das propostas de aproveitamento peso 3 (três), sendo vencedora a **Licitante** cujas propostas obtiverem a maior nota média ponderada, de acordo com a seguinte fórmula:

$$NMP = \frac{7(NPT) + 3(NPA)}{10}$$, onde:

NMP = Nota Média Ponderada;

NPT = Nota da Proposta Técnica; e

NPA = Nota da Proposta de Aproveitamento

CAPÍTULO 15 - Adjudicação e divulgação do resultado

15.1. Adjudicação: Observada a opção prevista no item 9.4, **b**, a COMISSÃO DE LICITAÇÃO adjudicará o SERVIÇO à autora da proposta considerada mais vantajosa, respeitada a ordem de classificação (item 14.2).

15.2. Divulgação do Resultado: Observado o item 11.6, o resultado da licitação será divulgado mediante Aviso publicado uma única vez em jornal de grande circulação no Município sede da **CPDEB**, indicando a proposta classificada em primeiro lugar e, facultativamente, as demais propostas classificadas.

CAPÍTULO 16 - Homologação e contratação

16.1. Homologação: Julgados eventuais recursos administrativos pela Diretoria Executiva do **CPDEB**, esta homologará o resultado da licitação. Se não houver recurso, caberá ao Diretor Executivo do

CPDEB decidir sobre a referida homologação.

16.2. Contratação: Após a homologação, a **Licitante** vencedora terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar a Sociedade de propósito Específico (SPE), constituída nos termos do art. 9º, da Lei 11.079/2004, a qual será convocada para celebrar o CONTRATO, no prazo de até 30 (trinta) dias, a exclusivo critério do **CPDEB.**

16.2.1. O Contrato, cuja minuta encontra-se no Anexo I, estabelece condições relativas a PAGAMENTOS, PRAZO DE VIGÊNCIA, OBRIGAÇÕES DOS CONTRATADOS, PENALIDADES, EXTINÇÃO DO CONTRATO E OUTRAS.

16.2.2. Para contratar, a consorciada deverá apresentar os seguintes documentos:

a) declaração de inexistência de fato superveniente que impeça a contratação; e

b) as certidões previstas no item 8.1.2, "b", "g" e "h", devidamente atualizadas, se for o caso.

16.2.3. A **Licitante** vencedora que deixar de atender à convocação para celebração do CONTRATO, dentro do prazo de validade da proposta, ou no prazo que lhe for assinalado na forma do item 16.2, ficará sujeita à penalidade prevista no artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666, de 21.06.93.

CAPÍTULO 17 - Revogação e anulação

17.1. Possibilidade de Revogar e Dever de Anular: A licitação poderá ser revogada por razões de interesse público, devendo ser anulada na eventualidade de se verificar desconformidade com as disposições legais aplicáveis, sem que caiba às licitantes qualquer indenização.

CAPÍTULO 18 - Disposições finais

18.1. Aceitação do Edital: A participação da **Licitante** implica a aceitação dos termos deste Edital.

18.2. Informações Complementares: Esclarecimentos complementares poderão ser obtidos pelo telefone (XX) XXXX.XXXX ou pelo endereço www.yyyyy.com.br e eventuais dúvidas deverão ser encaminhadas, por escrito, ao Presidente da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, em até 10 (dez) dias antes da Sessão de Recebimento da Documentação de Habilitação e Propostas, e as respostas serão disponibilizadas para todos os interessados em locais a serem divulgados.

18.3. **Alegação de Desconhecimento**: Não serão consideradas alegações de desconhecimento de qualquer circunstância relacionada com a natureza, abrangência e nível de detalhamento pertinentes aos serviços licitados.

18.4. Recursos: Da decisão da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, caberá recurso para a Diretoria do **CPDEB** o qual deverá ser entregue pessoalmente ao Presidente da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, na sede da **CPDEB,** contado o prazo legal a partir da publicação ou comunicação da decisão recorrida.

18.5. Foro: Quaisquer questões decorrentes desta licitação e do CONTRATO serão processadas e julgadas no Foro da Comarca da sede da **CPDEB**. ***(Local e Data. Ass. Presidente da Comissão de Licitação)***

MINUTA DO CONTRATO ANEXO AO PRESENTE EDITAL

CONTRATO OCS Nº ___/____

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE ENTRE SI CELEBRAM O CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – CPDEB e a_____, NA FORMA ABAIXO:

O **CONSÓRCIO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – CPDEB**, doravante denominado simplesmente **CPDEB**, Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, nos termos da Lei 11.107/2005, artigo 6º, com sede em (local, Município), devidamente inscrito no CNPJ sob o nº xxxxxxx, neste ato representado na forma de seu Estatuto Social, e _____ doravante denominado simplesmente **CONTRATADA**, com sede na cidade de _____, inscrito no CNPJ sob o nº _____, neste ato representado por _____, em conformidade com a **CONCORRÊNCIA XXXXX - CPDEB**, observado o disposto na Lei nº 8.666/1993, na Lei 11.079/2004 e na Lei ....(PPP Estadual) têm, entre si, justo e contratado o que se contém nas cláusulas seguintes.

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O presente **CONTRATO** tem por objeto a prestação de serviços profissionais de **EDUCAÇÃO BÁSICA**, na etapa Educação Infantil, prevendo-se como âmbito principal de atuação no Estado de_____, especificamente nas cidades de_____ e regiões próximas, todas partícipes do **CPDEB,** conforme disposto na **Especificação do Objeto** e na Proposta apresentada pela **CONTRATADA**, respectivamente para cada um dos SERVIÇOS detalhados neste Edital.

CLÁUSULA SEGUNDA – NATUREZA DOS SERVIÇOS

A prestação dos serviços objeto da contratação consiste no desenvolvimento educacional pleno de crianças domiciliadas na área

de atuação do **CPDEB,** de forma a assegurar-lhes formação comum indispensável para o exercício da cidadania, além de forneceer0lhes meios apra progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Parágrafo Primeiro: O número de crianças a serem atendidas será de aproximadamente.. X..(não devendo ser inferior a 200).

Parágrafo Segundo: A expectativa de ingresso de novas crianças e de saída das que estão freqüentando as creches ou pré-escolas, pela média dos últimos doze meses, é de XX (xxx) crianças, conforme dados obtidos do Censo Escolar elabroado pelo INEP.

CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO/SERVIÇO

O preço dos serviços estabelecido no *caput*, além da remuneração pelos serviços contratados, inclui:

a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, inclusive aqueles da rede pública concedida em efetivo exercício na data da assinatura do contrato;

b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento da etapa concedida.

Parágrafo Único: No valor ajustado no *caput* desta Cláusula, estão incluídos todos os insumos e os tributos, inclusive contribuições fiscais e parafiscais, previdenciários e encargos trabalhistas, bem

como quaisquer outras despesas necessárias à execução deste **CONTRATO**.

CLÁUSULA QUARTA – CUSTEIO

O serviço ora contratado será custeado:

(1º) com recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal pela Lei 11.494/2007, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

(2º) com recursos próprios dos entes partícipes do **CPDEB,** aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no artigo 212, da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º da Lei 11.494/2007, de modo que os recursos previstos no art. 3º do mesmo diploma somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

(3º) com recursos transferidos pela União para atendimento prioritário à Educação Básica, nos termos do artigo 212, §3º, da Constituição Federal;

(4º) com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, específicos para o atendimento aos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no artigo 208, VII da Constituição Federal;

(5º) com recursos da parcela da complementação da União, fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei 11.494/2007, arts. 12 e 13, III), específica para programas direcionados para a melhoria da qualidade da Educação Básica, considerando para tanto o artigo 7º, § único e seus incisos, da Lei 11.494/2007.

Parágrafo Primeiro: Todos os pagamentos feitos à **CONTRATADA** considerarão exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis, conforme prevê o artigo 9º, da Lei 11.494/2007.

Parágrafo Segundo: Fica reservada ao **CPDEB** a possibilidade de verificação do número de crianças/jovens matriculados na **CONTRATADA**.

Parágrafo Terceiro: Os recursos provenientes do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) serão repassados à **CONTRATADA** pelo **CPDEB**, mediante a comprovação mensal dos gastos efetivados, sendo possível haver complementação financeira por parte dos entes participante do **CPDEB** para a melhoria do cardápio escolar.

CLÁUSULA QUINTA – FORMA DE PAGAMENTO

Pela prestação do serviço, será pago, mensalmente, à **CONTRATADA** um valor total certo e ajustado por criança/jovem

atendido na etapa da Educação Básica objeto da contratação, conforme os recursos distribuídos pelo **FUNDEB,** observado o cálculo para a distribuição feito em quatro etapas, nos termos do Anexo à Lei 11.494/2007, assim definidas:

(1ª) cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis;

(2ª) dedução da parcela da complementação da União de que trata o art. 7º da Lei 11.494/2007;

(3ª) distribuição da complementação da União, conforme os seguintes procedimentos:

(3.1.) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal;

(3.2.) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

(3.3.) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 3.2, a complementação da União será distribuída a esses 2 (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

(3.4.) as operações 3.2 e 3.3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação;

(4ª) verificação, em cada Estado e no Distrito Federal, da observância do disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e no art. 11 (educação de jovens e adultos) da Lei 11.494/2007, procedendo-se aos eventuais ajustes em cada Fundo.

Parágrafo Primeiro: Haverá a fixação de um valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, o qual constituirá valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

Parágrafo Segundo: O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei 11.494/2007, arts. 12 e 13, III), a qual está limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, conforme artigo 7º da Lei 11.494/2007. Para o cálculo desse valor anual por aluno será utilizada a seguinte fórmula estabelecida pela Lei 11.494/2007, em seu Anexo:

$$VA_i = \frac{F_i}{NP_i}$$

$$NP_i = \sum_{j=1}^{15} \phi_j \, N_{ji}$$

em que:

VA_i: valor por aluno no Estado *i;*

F_i: valor do Fundo do Estado *i*, antes da complementação da União;

NP_i: número de matrículas do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação;

ϕ_j: fator de diferenciação aplicável à etapa e/ou às modalidades e/ou ao tipo de estabelecimento de ensino *j;*

N_{ji}: número de matrículas na etapa e/ou nas modalidades e/ou no tipo de estabelecimento de ensino *j* no Estado *i.*

Parágrafo Terceiro: A União complementará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do parágrafo primeiro deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII, do *caput* do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Parágrafo Quarto: A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos dos partícipes do **CPDEB**, sendo ela vedada, na forma do art. 160, da Constituição Federal, a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos a eles atribuídos**,** inclusive os adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo Quinto: A partir de 2008, ano deste contrato, respeitadas as limitações estabelecidas pela Lei 11.494/2007, artigos 5º, §§ 1º e 2º e 6º, §§ 1º, 2º e 3º, a complementação da União fixada a partir dos valores mínimos previstos no inciso VII do *caput* do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), conforme Emenda Constitucional 53/06, deverá ser maior ou igual a R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), atendendo à seguinte progressão nos anos seguintes: para 2009[264]: maior ou igual a R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais) e, a

[264] Vide artigo 60, V e VII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

partir de 2010, maio ou igual a 10% (dez por cento) do total de recursos do fundo.

Parágrafo Sexto: A complementação da União e valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, atenderá à seguinte fórmula estabelecida pelo Anexo à Lei 11.494/2007:

Sempre que $(VA_i < VA_{\min})$, a União complementará os recursos do Fundo do Estado *i* até que $VA_{\min} = \frac{F_i^*}{NP_i}$

em que:

$VA_{\min}$: valor mínimo por aluno definido nacionalmente;

F_i^*: valor do Fundo do Estado *i* após a complementação da União.

Para Estados que não recebem complementação da União $(VA_i \geq VA_{\min})$, tem-se: $F_i^* = F_i$

Parágrafo Sétimo: A distribuição de recursos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios observará o disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e o disposto no art. 11 (educação de jovens e adultos) da Lei 11.494/2007, a fim de obter a distribuição aplicável a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, observará a seguinte fórmula:

$$F_i^* = F_{fi}^* + F_{ei}^* + F_{oi}^*$$

em que:

F_{fi}^*: parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada ao ensino fundamental;

F_{ei}^{*} : parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada à educação de jovens e adultos;

F_{oi}^{*} : parcela de recursos do Fundo do Estado *i* destinada a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

Parágrafo Oitavo: O total de matrículas ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis é obtido pela seguinte forma estabelecida pelo Anexo da Lei 11.494/2007:

$$NP_i = NP_{fi} + NP_{ei} + NP_{oi}$$

em que:

NP_{fi} : número de matrículas no ensino fundamental ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{ei} : número de matrículas na educação de jovens e adultos ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{oi} : número de matrículas em demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Parágrafo Nono: A apropriação de recursos do Fundo do Estado *i* pelo Distrito Federal, pelos Estados e seus Municípios observará a seguinte fórmula, de acordo com o Anexo da Lei 11.494/2007:

$$F_{ki}^{*} = \frac{NP_{fki}}{NP_{fi}} F_{fi}^{*} + \frac{NP_{eki}}{NP_{ei}} F_{ei}^{*} + \frac{NP_{oki}}{NP_{oi}} F_{oi}^{*}$$

$$F_i^{*} = \sum_{k=1}^{n_i+1} F_{ki}^{*}$$

em que:

k: rede de educação básica do Distrito Federal, do Estado *i* ou de um de seus Municípios;

n_i : número de Municípios do Estado *i;*

F_{ki}^{*} : valor transferido para a rede *k* de educação básica do Estado *i;*

NP_{fki} : número de matrículas no ensino fundamental da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{eki} : número de matrículas na educação de jovens e adultos da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

NP_{oki} : número de matrículas de demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica da rede *k* do Estado *i*, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Sendo que para o Distrito Federal e cada um dos Estados:

$$F_{fi}^{*} = Max\left[\frac{NP_{fi}}{NP_i} F_i^{*}\ ,\ \overline{F}_{fi}\right]$$

$$F_{ei}^{*} = Min\left[\frac{NP_{ei}}{NP_{ei} + NP_{oi}}\left(F_i^{*} - F_{fi}^{*}\right),\ \alpha F_i^{*}\right]$$

$$F_{oi}^{*} = F_i^{*} - F_{fi}^{*} - F_{ei}^{*}$$

em que:

$\overline{F}_{fi}$: valor transferido tendo como base o valor por aluno do ensino fundamental efetivamente praticado em 2006, no âmbito Fundef;

α: limite proporcional de apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos;

$Max[A, B]$: função máximo, que considera o maior valor entre A e B;

$Min[A, B]$: função mínimo, que considera o menor valor entre A e B.

Parágrafo Décimo: A distribuição proporcional de recursos dos Fundos dos entes Federados partícipes do **CPDEB** levará em conta as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica estabelecidos pelo artigo 10, da Lei 11.494/2007, observado:

a) A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 da Lei 11.494/2008; e

b) A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 da mesma Lei.

CLÁUSULA SEXTA - PAGAMENTO

O pagamento das parcelas aludidas na cláusula quinta deste contrato será realizado imediatamente após o repasse dos recursos dos Fundos provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, para as contas únicas e específicas dos partícipes do **CPDEB,** vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas no Banco do Brasil (ou Caixa Econômica Federal), nos termos dos artigo 16 e 17 da Lei 11.494/2007.

Parágrafo Primeiro: Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do *caput* do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios partícipes do **CPDEB** a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos participantes do CPDEB e serão creditados pela União em seu favor nas contas específicas a que se refere esta cláusula, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas na Lei 11.494/2007, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

Parágrafo Segundo: Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 155 combinados com os incisos III e IV do *caput* do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos do Governo do Estado participante do **CPDEB** e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata esta cláusula.

Parágrafo Terceiro: A instituição financeira (BANCO DO BRASIL ou CAIXA ECONÔMICA FEDERAL), no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no parágrafo anterior, creditará imediatamente as parcelas devidas aos partícipes do **CPDEB** nas contas específicas referidas nesta cláusula, observados os critérios e as finalidades estabelecidas na Lei do FUNDEB (11.494/2007), procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos entes

Federados participantes do **CPDEB** em relação ao restante da transferência do referido imposto.

Parágrafo Quarto: Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos participantes do **CPDEB**, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas na Lei 11.494/2007, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

Parágrafo Quinto: Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios participante do **CPDEB**, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere esta cláusula, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios do **CPDEB**.

Parágrafo Sexta: A instituição financeira (BB ou CEF) disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 da Lei 11.494/2007 os extratos bancários referentes à conta do fundo.

CLÁUSULA SÉTIMA - VIGÊNCIA

O presente **CONTRATO** irá vigorar pelo prazo de 18 (dezoito) anos, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, mediante celebração de Aditivo, até o limite de 36 (trinta e seis) anos.

CLÁUSULA OITAVA – EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O **CPDEB** e a **CONTRATADA** têm direito ao equilíbrio econômico financeiro do **CONTRATO**, em consonância com disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a ser realizado mediante inserção da **CONTRATADA** em Programas Nacionais específicos para o atendimento da Educação Básica.

Parágrafo Único: As alterações decorrentes de Repactuações e de Revisões serão formalizadas por meio de Instrumentos Contratuais Aditivos.

CLÁUSULA NONA – OBRIGAÇÕES GERAIS DA CONTRATADA

Além de outras obrigações estipuladas neste **Contrato** e seus Anexos, ou estabelecidas em lei, particularmente nas Leis nºs 8.666/1993, 11.079/2005 e Lei....(PPP Estadual), constituem obrigações da **CONTRATADA**:

I) Observar todas as obrigações constantes das Especificações Técnica e da Proposta Apresentada;

II) Manter, durante a vigência deste **CONTRATO** todas as condições exigidas na ocasião da contratação (habilitação e proposta), comprovando, sempre que solicitado pelo **CPDEB,** a regularidade perante o Fundo de Garantia do Tempo por Serviço – FGTS (CRF) e a Previdência Social (CND) do INSS e demais exigências deste **CONTRATO**;

III) Comprovar estar quite com suas obrigações, tributos e contribuições federais, inclusive COFINS e PIS/PASEP, mediante Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais;

IV) Comprovar, sempre que solicitado pelo **CPDEB,** a regularidade quanto à Dívida Ativa da União, mediante Certidão Negativa ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa;

IV) Comunicar ao **CPDEB,** previamente, qualquer modificação a ser efetuada na composição da equipe indicada para a prestação de serviços, sendo que o profissional substituto deverá ter qualificação igual ou superior à do profissional substituído, devendo a substituição ser aprovada previamente pelo **CPDEB.**

V) Designar 01 (um) empregado como responsável pelo **CONTRATO** firmado com o **CPDEB,** para participar de eventuais reuniões de acompanhamento do **CONTRATO**.

CLÁUSULA DÉCIMA – OBRIGAÇÕES ESPECIAIS DA CONTRATADA

Além de outras obrigações estipuladas neste **Contrato**, ou estabelecidas em lei, particularmente na particularmente nas Leis nºs 8.666/1993, 11.079/2005 e Lei....(PPP Estadual), constituem, ainda, obrigações especiais da **CONTRATADA**:

Apresentar, em até 30 (trinta) dias após o término do ano letivo, relatório circunstanciado das atividades escolares desenvolvidas por etapa da educação Básica contratada, acompanhada de ficha de acompanhamento de cada aluno, podendo este vir em Anexo, em formato padronizado. O relatório deverá, ainda, evidenciar o grau de aproveitamento de cada atividades escoalr desenvolvida;

I) Disponibilizar o relatório aludido no item anterior por meio de impressos, disquetes, e-mail ou através de qualquer outro meio informatizado, conforme solicitado pelo CPDEB ;

II) Independentemente do relatório solicitado no inciso I, o CPDEB poderá solicitar a presentação de relatório(s) circunstanciado(s) do(s) programa(s) nacional(is) em que estiver inserida a **CONTRATADA**;

III) Fornecer as informações todas as vezes que solicitada pelo CPDEB, de forma a que este mantenha o seu sistema de dados atualizado;

IV) Responder, juntamente com os seus sócios e integrantes não-sócios, solidária e ilimitadamente, pelos danos causados ao CPDEB por ação ou omissão no exercício do magistério, sem prejuízo de outras responsabilidades legais;

V) Cumprir fielmente este Contrato, de forma que os serviços avençados sejam realizados com esmero e perfeição;

VI) Executar todos os serviços propostos, assumindo inteira responsabilidade pela execução dos mesmos;

VII) Fornecer todo e qualquer material necessário à execução dos serviços contratados;

VIII) Assumir inteira responsabilidade cível e administrativa por quaisquer danos e prejuízos oriundos de omissões ou atos praticados por seus empregados e prepostos, durante a execução do contrato;

IX) Fornecer a qualquer tempo, quando solicitado pelo CPDEB , todas as informações relativas aos processos sob seu patrocínio, sem prejuízo do disposto no inciso I (relatório);

X) Arcar com todos os custos relacionados com o seu pessoal, necessários à perfeita execução dos serviços, cabendo-lhe efetuar todos os pagamentos devidos bem como os encargos previstos na legislação trabalhista, previdenciária, fiscal, seguros e quaisquer outros não mencionados.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA– OBRIGAÇÕES DO CPDEB

Além de outras obrigações estipuladas neste **CONTRATO**, ou estabelecidas em lei, particularmente nas Leis nºs 8.666/1993, 11.079/2005 e Lei....(PPP Estadual), constitui, ainda, obrigação do **CPDEB:**

I) Designar como Gestor do Contrato um Gerente da **CPDEB**, que será responsável por atestar a conformidade da prestação dos serviços;

II) Realizar, quando conveniente, a substituição do gestor designado no inciso anterior, por outro profissional, mediante carta endereçada à **CONTRATADA**;

III) Fornecer, sempre que deles dispuser, os elementos solicitados pelA **CONTRATADA,** referentes aos argumentos de defesa de seus direitos;

IV) Comunicar à **CONTRATADA**, por escrito, quaisquer instruções ou procedimentos sobre assuntos relacionados com este **CONTRATO** ou a aplicação de eventual multa, nos termos deste **CONTRATO**.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉGUNDA - EXTINÇÃO DO CONTRATO

Extinto o presente contrato por qualquer motivo, assumirá imediatamente o serviço o **CPDEB,** a fim de que não sofra este solução de continuidade, devendo, em seguida, e em um prazo máximo de seis meses, ser realizado novo procedimento licitatório para que outra empresa dê continuidade ao serviço. Para a homologação do distrato deverá a **CONTRATADA:**

I) Elaborar relatório circunstanciado de cada turma da etapa da Educação Básica que atende, no prazo de até 15 (quinze) dias a partir da assinatura do distrato, indicando os trâmites pregressos e atuais,

salientando os de notória relevância e informando as providências que deverão ser adotadas de imediato;

II) Devolução ao **CPDEB** de toda documentação relativa ao serviço prestado, de forma completa;

III) Uma vez recebida a documentação aludida nos itens acima, terá o **CPDEB** o prazo de 30 (trinta) dias para analisar a sua regularidade. Constatada a insuficiência da documentação a **CONTRATADA** deverá complementá-la no prazo de 15 (quinze) dias;

IV) O pagamento de atividades praticadas pela **CONTRATADA**, ainda pendentes na época do distrato, ficará condicionado ao atendimento dos itens acima.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – ÔNUS FISCAIS

Constitui, também, obrigação da **CONTRATADA** o pagamento de todos os tributos, inclusive contribuições previdenciárias que incidam ou venham incidir, direta ou indiretamente, sobre este **CONTRATO** ou seu objeto, podendo o **CPDEB,** a qualquer momento, exigir da **CONTRATADA** a comprovação de sua regularidade. Fica, desde logo, convencionado que o **CPDEB** poderá descontar, de qualquer crédito da **CONTRATADA** a importância correspondente a eventuais pagamentos desta natureza, que venha a efetuar por imposição legal.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – CESSÃO, TRANSFERÊNCIA DO CONTRATO E DIREITOS

Este **CONTRATO** obrigará e disciplinará os contratantes e seus sucessores, não podendo nenhum deles cedê-lo, transferi-lo no todo ou em parte a terceiros, nem quaisquer direitos dele decorrentes.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - RESPONSABILIDADE TRABALHISTA

Fica estabelecido que a **CONTRATADA** é considerada, para todos os fins e efeitos jurídicos, como único e exclusivo empregador, afastado o **CPDEB,** em qualquer hipótese, da responsabilidade trabalhista e previdenciária.

Parágrafo Único: A **CONTRATADA** obriga-se a reembolsar o **CPDEB** de todas as despesas que este tiver, decorrente de:

I) Reconhecimento judicial de indenização, em razão do Enunciado 331, Inciso IV do Tribunal Superior do Trabalho, de empregados da **CONTRATADA** com o **CPDEB**;

II) Reconhecimento judicial ou administrativo de solidariedade ou subsidiariedade do **CPDEB**, no cumprimento das obrigações trabalhistas e/ou previdenciárias da **CONTRATADA**;

III) Indenização inclusive a terceiros, em conseqüência de eventuais danos, materiais ou institucionais, causados pela **CONTRATADA** ou seus prepostos na execução dos serviços objeto deste **CONTRATO**.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – PENALIDADES

Em caso de atraso injustificado ou de inexecução total ou parcial do **CONTRATO**, a **CONTRATADA** ficará sujeito às seguintes penalidades, garantida a prévia defesa no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da notificação do **CPDEB,** sem prejuízo da aplicação do disposto nos artigos 86 e 87 da Lei 8.666/93:

I) Advertência;

II) Multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor total da fatura relativa ao mês de ocorrência do evento, em hipótese de descumprimento de obrigações e prazos estabelecidos no **CONTRATO**;

III) Suspensão, pelo prazo de até 2 (dois) anos, do direito de participar de licitações e de contratações com o **CPDEB**, bem como seus entes Federados participantes.

Parágrafo Primeiro: As penalidades previstas nos incisos "I" e "II" do *caput* desta Cláusula poderão ser aplicadas juntamente com a prevista no inciso "III".

Parágrafo Segundo: Quando da aplicação das penalidades previstas nos incisos "II" e "III" do *caput* desta Cláusula, fica o **CPDEB,** desde logo, autorizado a reter e compensar, dos créditos da **CONTRATADA** o valor da multa devida.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – RESCISÃO

O presente **CONTRATO** poderá ser rescindido:

I) por ato unilateral e escrito pelo **CPDEB,** nas hipóteses previstas nos incisos I a XII, XVII e XVIII do artigo 78 da Lei 8.666/93, com a devida motivação, assegurado o contraditório, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na Cláusula anterior;

II) por acordo entre as partes, mediante autorização da autoridade competente, reduzido a termo, e desde que haja conveniência para o **CPDEB;**

III) por via judicial, nos termos da legislação.

Parágrafo Primeiro: Rescindido o **CONTRATO** nos termos dos incisos I a XI e XVIII do artigo 78 da Lei 8.666/93, além de responder por perdas e danos decorrentes do **CONTRATO**, a **CONTRATADA** obriga-se ao pagamento de multa correspondente a até 10% (dez por cento) do valor total global anual atualizado deste **CONTRATO**,

considerada dívida líquida e certa, autorizando o **CPDEB** a aplicar o disposto no artigo 80, incisos I a IV, da Lei 8.666/93, no que couber.

Parágrafo Segundo: Em caso de rescisão pelos motivos previstos nos incisos XII a XVII do artigo 78 da Lei 8.666/93, sem que haja culpa da **CONTRATADA**, será esta ressarcida dos prejuízos que comprovadamente houver sofrido, tendo ainda o direito, se for o caso, aos pagamentos devidos pela execução do **CONTRATO** até a data da rescisão.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DISPOSIÇÕES FINAIS

Este **CONTRATO** representa todo o acordo entre as partes com relação ao objeto nele previsto. Qualquer ajuste complementar que crie ou altere direitos e obrigações há de ser efetuado por escrito e assinado pelos representantes de ambas as partes.

Parágrafo Único: A omissão ou tolerância quanto à exigência do estrito cumprimento das obrigações contratuais ou ao exercício da prerrogativa decorrente do **CONTRATO** não constituirá renúncia ou novação nem impedirá a parte de exercer seu direito a qualquer tempo.

CLÁUSULA NONA – FORO

Fica eleito o foro da cidade sede do **CPDEB** como competente para solucionar eventuais litígios decorrentes da execução deste **CONTRATO**, afastado qualquer outro, por privilegiado que seja.

As folhas deste **CONTRATO** são rubricadas por _____, advogado do **CPDEB**, por autorização do representante legal que o assina.

E, por estarem assim justos e contratados, firmam o presente instrumento, redigido em 2 (duas) vias de igual teor e forma, para um só efeito, juntamente com as testemunhas abaixo.

Local e data.....

CPDEB **CONTRATADA**

Testemunhas: (Duas, devidamente qualificadas)

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação. Sociedade*, Campinas. Vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out.2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em 10.2.2008.

_____. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília. Vol. 18, n. 74, p. 11-32. Dez/2001.

ABRAMOVAY, Miriam. *A Violência nas Ruas: Absenteísmo e Fracasso Escolar.* Disponível em: www.ucb.br/observatorio/docs/noticias/PaperEspanha15.07.doc. Acesso em 19.2.2008.

ADLER, Matthew D. and POSNER, Eric. *Rethinking cost-benefit analysis.* Chicago. John M. Olin Law & Economics Working Paper Nº72 (2DSeries). Disponível em www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html. Acesso em 30.10.2007.

AITKEN, Judith. *Increasing flexibility of secondary schools. Address to an International Symposium on Secondary Education*. November, 1998.

AKKARI, A.J. *Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização e descentralização.* Educação & Sociedades, ano XXII, n. 74, abril/2001.

ALEXY, Robert. *Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica.* Doxa, n. 5 (1988), p. 139-151.

_____. *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1993.

ALTMANN, Helena. Influência do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa,* São Paulo. Vol. 28, n. 1, p. 77-89. Jan/jun, 2002.

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. A eficiência como fundamento da reforma do aparelho de Estado. *Jus Navigandi,* Teresina, ano 8, n.. 232, 25.4.2004. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4887. Acesso em 25.9.2007.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado.* Salvador, n. 5 – março/abril/maio 2006. Disponível em www.direitodoestado.com.br. Acesso em 16.10.2007.

AMARAL SOBRINHO, José. Descentralização da educação básica: lições da experiência*. Texto para Discussão n. 362,* do IPEA. Disponível em www.ipea.gov.br/pub/td/ autor090.html. Acesso em 28.2.2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As parcerias público-privadas – PPPs no direito brasileiro. In* Parcerias público-privadas. Org. Ari Carlos Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 51-89.

ARAÚJO, Carlos Henrique e LUZIO, Nildo. *Avaliação da educação básica: Em busca da qualidade e eqüidade no Brasil.* Brasília: INEP/MEC, 2005.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *La liberalización de los servicios públicos. Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia. In* Ordenamiento jurídico y libertades económicas. São José da Costa Rica. Academia de Centroamérica, 2004, p. 463/514. Disponível em http://scholar.google.com. Acesso em 29.3.2008.

ASCENSÃO, J. O. *Direito Civil. Teoria Geral.* Vol. III, Coimbra Ed., 2002.

ATIENZA, Manuel y MANERO, Juan Ruiz. *Sobre princípios y reglas.* Doxa n. 10 (1991), p. 101/120.

_____. *As razões do direito. Teorias da argumentação jurídica.* São Paulo: Landy, 2003.

AZEVEDO, F. *et alli. O manifesto dos pioneiros da educação nova.* São Paulo: Nacional, 1932.

BANDEIRA DE MELLO, C.A., *Curso de direito administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana.* Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo* n. 240, p. 83-103, 2005.

BARROS, Ricardo Paes e FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. *Em Aberto*. Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Vol. 18, n. 74, p. 106-120. Dez/2001.

BARROSO, L.R. *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.* 6ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2008.

BASTOS, Lília Flores de Araújo. Contratos de gestão celebrados pelo Poder Público com organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público.* Distrito Federal, Brasília, Ano 12, Edição Especial, p. 212-347. Dez. 2004.

BATISTA JÚNIOR, Onofre. *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* Belo Horizonte:Mandamentos editora, 2004.

BELLEI, Cristian. *The private-public school controversy: The case of Chile. Preliminary draft.* PEPG 05-13.Conferência da PEPG: Mobilizing the private sector for public educ*ation.* Kennedy School of Government, Harvard University. Outubro, 2005. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/conferences/MPSPEpapers.htm. Acesso em 20.1.2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor.* São Paulo: Saraiva, 1991.

BERGSTROM, Fredrik & SANDSTROM, F. Mikael. *School choice works! The case of Sweden*. The Milton & Rose D. Friedman Foundation. Volume 1, issue 1. Milton & Rose D. Friedman Foundation. Disponível em www.heartland.org/Article.cfm? artId=11451. Acesso em 3.5.2008.

BETTINGER, Eric. *Private school vouchers in Colombia. Preliminary draft.* PEPG 05-11 Conferência da PEPG: *Mobilizing the private sector for public education.* Kennedy School of Government, Harvard University. October, 2005. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-11bettinger.pdf. Acesso 31.1.2008.

BINENBOJM, Gustavo. *As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. In* Parcerias público-privadas. Org. Ari Carlos Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-107.

_____. *Uma teoria do direito administrativo.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRANT, V. C. *São Paulo: trabalhar e viver.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O processo histórico do desenvolvimento econômico.* EESP/FGV. Versão de 22 de agosto de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em 18.12.2007.

_____. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. *In Economia do Setor Público no Brasil.* Organizadores Ciro Biderman e Paulo Arvate. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p 3-15.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p 15/16. Disponível em www.planalto.gov.br/publi_04/ COLECAO/PLANDIA.HTM. Acesso em 25.10.2007.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

CALDEIRA, T. P. *Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'?* Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 1991.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. *Os gastos públicos no Brasil são produtivos?* 2001. Disponível em www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_781.pdf. Acesso em 30.12.2007.

CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* Coimbra, Almedina, 1999.

CAPEZ, Fernando. As lacunas da política educacional brasileira: A sociedade desorganizada e deseducada contribuirá à formação de criminosos. *Revista Magister de Direito penal e Processual Penal.* Vol. 15. Dez-Jan/2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Manual da Constituição.* 3ª Ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective.* London:Anthem Press, 2003.

CHAVES, Renato Santos. A gestão pública e os desperdícios na aplicação dos recursos: ineficiência dos controles internos ou improbidade administrativa? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 979, 7 mar. 2006. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/ doutrina/texto.asp?id=8038. Acesso em 20.10.2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração.* 4ª Ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

CHIECHELSKI, Paulo Cesar Santos. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. *Revista Virtual Textos & Contextos*. Nº 4, ano IV. Dez. 2005. Disponível em http://caioba.pucrs.br/fzva/ojs/index.php/fass/article/view/1006 /786. Acesso em 18.3.2008.

CORREA, Antônio. *Dos crimes contra a ordem tributária: Comentários à Lei nº 8.137/90.* São Paulo: Saraiva 1996.

COSTA, Regina Helena. A tributação e o consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* 21, p.97-104, São Paulo: RT.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo,* 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DRIESEN, David. *Is cost-benefit analysis neutral?* (February 7, 2005). Disponível em http://ssrn.com/abstract=663602. Acesso em 20.8.2007.

DUARTE, Bruno de Carvalho e SIMÕES, Helenne Barbosa. *Análise do gasto social federal no período 1995-2005.* Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto: Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais). LC/BRS/R.180. Dezembro/2006. Original em português. Disponível em www.eclac.org/publicaciones/xml/2/27862/LCBRSR180BrunodeCarvalhoeHelenneBarbosa.pdf. Acesso em 28.2.2008.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva,* 18(2), 113-118, 2004.

FEIJÓ, Patrícia Collat Bento. *Transporte escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes.* Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9239. Acesso em 21.4.2008.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. O sistema de controle interno e a apreciação da economicidade e da eficiência. *Revista de Direito. Rio de Janeiro,* Vol. 3, n. 6. Jul/Dez, 1990.

FERREIRA, Sérgio Guimarães e VELOSO, Fernando. *Parcerias público-privadas em educação.* Disponível em www4.fgv.br/cps/simulador/site_cps_educacao/Parcerias_Publico Privadas_em_Educacao.pdf. Acesso em 31.1.2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

FINN JR., Chester and VANOUREK, Gregg. *Lessons from the U.S. experience with charter schools.* PEPG-05-10. *Preliminary draft* para a Conferência da PEPG, *Mobilizing the private sector for public education.* Disponível em www.hks.harvard. edu/pepg/ conferences/MPSPEpapers.htm. Acesso em 2.5.2008.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado:* Salvador, n. 6, junho/julho/agosto, 2006. Disponível em www.direitodoestado.com.br. Acesso em 31.1.2008.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados. Governo e organização do século XXI.* Trad. Nivaldo Montingelli Jr.Rio de Janeiro:Rocco, 2005.

GABARDO, Eduardo. *Princípio constitucional da eficiência administrativa.* São Paulo: Dialética: 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formulación del derecho público europeu trás la Revolución Francesa.* Madrid: Alianza Editorial, 1999.

GARCIA, Emerson. *Direito à educação e suas perspectivas de efetividade.* In A efetividade dos direitos sociais. Coordenador Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GARCÍA NOVOA, César. *El principio de seguridad jurídica em material tributaria*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales, 2000.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de derecho administrativo.* Vol. II. Madrid: Tecnos, 1992.

GAURI, Varun. Social rights and economics: claims to health care and education in developing countries. *World Develpoment.* Vol. 32. N. 3, p. 465-477. Great Britain: Elsevier, 2004.

GREMAUD, Amaury Patrick, FELICIO, Fabiana de, BIONDI, Roberta Loboda. *Indicador de efeito escola: uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da Prova Brasil.* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em www.publicacoes.inep.gov.br. Acesso em 13.4.2008.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Teoria dos serviços públicos e sua transformação.* Direito Administrativo Econômico. Organizador Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUTTMANN, Amy. *How limited is liberal government? In* Liberalism without illusions. Essays on Liberal Theory and the political vision of Judith Shklar. Edited by Bernard Yack. Chicago and London:The University of Chicago Press, 1996.

HANSON, E. Mark. *Descentralização educacional: questões e desafios.* Tradução de Paulo Martins Garchet. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, 1997. Disponível em www.cpdoc.fgv.br/projetos/arq/Preal_Doc09.pdf. Acesso em 28.8.2007.

HECK, Luís Afonso. O *Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Ed. Sérgio Fabris, 1995.

HEPBURN, Claudia e VAN BELLE, Robert. *The Canadian education freedom índex.* Fraser Institute, September/ 2003.

HILL, Paul T. *Lessons from Blair's school reforms.* Policy Review. June/2005. Disponível em www.specialistschools.org.uk Acesso em 3.5.2008.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais.* Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed.34, 2003.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes,* ano XXI, n. 55, novembro de 2001. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 30.11.2007.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferências de renda de Programas Sociais:*2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003.

_____. *Curso de direito administrativo.* 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KAWABE, Ricardo Menezes e FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Luz e sombra num processo arriscado: A privatização de serviços públicos no Brasil. *XXII ENANPAD - Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*, 27 a 30 de setembro de 1998, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos, 1998.

KOVARICK, L. e ANT, C. *Violência: reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo, in* R. Boschi, Violência e cidade, Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos.* São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. *A ONU e os direitos humanos.* Disponível em www.scielo.br. Acesso em 15.5.2007.

LAROCQUE, Norman. *Contracting for the delivery of educational services: private management of public schools. Case studies of Colombia and Latin America.* New Zealand Business Roundtable. January, 2005. Disponível em www.innovations.harvard.edu/showdoc.html?id=9189. Acesso em 4.5.2008.

LAURIA, Thiago. *A evolução do Estado liberal sob a ótica dos direitos fundamentais.* Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=28. Acesso em 28.8.2007.

LEVITT, Steven D. e DUBNER, Stephen j. *Freakonomics. O lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. As revelações de um economista original e politicamente incorreto.* 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier., 2005

LIBANEO, J.C. *Democratização da escola pública. A pedagogia crítico-social dos conteúdos.* São Paulo: Edições Loyola, 1985.

LIMA, Maria Cristina de Brito. *A educação como direito fundamental.* Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2003.

LYRA FILHO, J. O controle público e suas alternativas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, 12-44, 1981.

MADEIRA, Lígia Mori. Consolidação democrática em contexto periférico: O Estado brasileiro e o panorama da violência urbana. *Revista da AJURIS.* Vol. 34, n. 108. Dezembro/2007.

MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a Constituição.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

MALMEGRIN, Maria Leonídia e PINHEIRO FILHO, Rivaldo. *Custo e eficiência. Uma abordagem organizacional.* Disponível em www.enap.gov.br/downloads/ ec43ea4fCusto_ eficiencia_texto_F1.pdf. Acesso em 19.9.2007.

MANKIW, M. Gregory. *Introdução à economia. Princípios de micro e macroeconomia.* Trad. da 2ª edição por Maria José Cyhlar Monteiro. 16ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

MARCHELLI, Helga Cuellar. *Decentralization and privatization of education in El Salvador.* National Center for the Study of Privatization of Education. April/2001.

MASKIN, Eric e TIROLE, Jean. *Public-private partnerships and government spending limits.* Disponível em http://ideas.repec.org/p/ads/wpaper/0075.html. Acesso em 29.12.2007.

MCINTOSH. Neil. *Breaking the state monopoly in the provision of schooling: the experience in England.* September, 2005. Disponível em www.hks.harvard.edu/ pepg/PDF/events/ MPSPE/PEPG-05-17mcintosh.pdf -. Acesso em 28.2.2008.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto.* Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Brasília, vol. 18, n. 74, p. 58-71. Dez.2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 10ª Ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: RT, 1991.

_____. *Direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2006.

MICHELMAN, Frank I. *The constitution, social rights, and liberal political justification.* Oxford University Press and New York University School of Law. Vol. 1, number 1, 2003, p. 13-34.

MINGAT, Alain, TAN, Jee-Peng e SOSALE, Shobhana. *Tools for education policy analysis.* Washington: World Bank Publication, 2003.

MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito econômico.* Coimbra: Coimbra Ed., 2003.

MODESTO, Paulo. *Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas:demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas, in* Parcerias público-privadas. Org. Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 431-486.

MORA, José-Ginés. *Public-private partnerships in Latin America: A review based on four case studies. Preliminary draft.* Conferência da PEPG, *Mobilizing the private*

sector for public education. Disponível em www.hks.harvard.edu/pepg/conferences/ MPSPEpapers.htm. Acesso em 2.5.2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade.* Rio de Janeiro: Forense, 1991.

_____. Coordenação gerencial na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo.* 214: 35-53. Rio de Janeiro. Out/Dez, 1998.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno. Legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

MÜLLER, Edward N. Democracy, economic development and income inequality. *American Sociological Review.* Vol. 53 (February: 50-68), 1988.

NEVES, Luiz Antônio e RIBEIRO, José Mendes. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. *Cadernos de Saúde Pública.* Vol.22, n.10. Rio de Janeiro. Outobro/2006.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano, CORDONI JR., Luiz e COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. Vol. 21, n.1. Rio de Janeiro. Jan./Feb. 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Manual de direito financeiro.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

OSORIO, Felipe Barrera. *Impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogotá's concession schools. Preliminary draft* PEPG 05-12, Conferência da PEPG: *Mobilizing the private sector for public* educ*ation.* Kennedy School of Government, Harvard University. October/2005. Disponível em www.hk**s**.harvard.edu/pepg/PDF/event**s**/MP**S**PE/PEPG-05-12barrera.pdf. Acesso 13.11. 2008.

PATRINOS, Harry A. *Mechanisms for enhanced equity: Demand-side financing.* Draft preliminary outline, World Bank, 2001.

_____. *Private education provision and public finance: The Netherlands as a possible model.* World Bank. November/2002.

_____ e SOSALE, Shobhana. *Mobilizing the private sector for public education. A view from the trenches*. Washington: World Bank Publications, 2007.

_____e ARIASINGAN, David. *Decentralization of education: Demand-side financing.* 1997. Disponível em www1.worldbank.org/education/global educationreform/pdf/did_2.pdf. Acesso em 28.2.2008.

PECES-BARBA, Gregorio Martinez. *Lecciones de derechos fundamentales.* Con La colaboración de Rafael de Asís Roig y María Del Carmen Barranco Avilés. Madrid: Dykinson, 2004.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais: Uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006

PEREIRA, José Matias. Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília, ano 36, n. 144. Out/Dez., 1999.

PERRENOUD, Philippe. *10 novas competências para ensinar.* Convite à viagem. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000.

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na Administração Pública e o cidadão. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão. *Jus Navigandi,* Teresina, ano 4, nº 40. Mar., 2000. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id= 341. Acesso em: 25.5.2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* São Paulo: Saraiva, 2006.

POWER, Timothy J. e JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*. Campinas. Vol. XI, n. 1. Março/2005, p. 64-93.

RAWLS, John. *A Theory of justice.* Cambridge-Mass: Harvard University Pres, 1971.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito.* Trad. L.Cabral de Moncada. 6ªed., reimpressão. Coimbra: Armênio Amado Editor-sucessor, 1997.

RAY, Korok. *Efficient cost allocation.* Disponível em: http://ssrn.com/abstract= 965925. Acesso em 20.12.2007.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em Aberto*. Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Vol. 18, n. 74, p. 33-42. Dez/2001.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *Os novos delineamentos do Estado e a prestação de serviços públicos sob a forma complexa.* Disponível em http://redeagu.agu.gov.br/UnidadesAGU/CEAGU/revista/Ano_VI_dezembro_2006/delineamentos_RobertoRodrigues.pdf. Acesso em 13.12.2007.

SAPPINGTON, David E.M. e STIGLITZ, Joseph E. Privatization, information and incentives. NBER Working Paper No. W2196. June, 1988. Disponível em http://ssrn.com/abstract=227393. Acesso em 20.11.2007.

SARLET, Ingo, Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.* Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica. Primeiras aproximações.* São Paulo: Cortez, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. *Educação: a nova geração de reformas.* Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Organizadores: Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. Ensaio sobre o conteúdo jurídico do princípio da lucratividade. *Revista de Direito Administrativo.* Vol. 224. Rio de Janeiro.

SCHÄFER, Hans. *Control de la economía financiera pública.* Presupuesto y gasto público, n. 2, 1979.

SHKLAR, Judith N. *The faces of injustice*. New Haven and London: Yale University Press, 1990.

SHANKER, Albert. *Restructuring our school.* Peabody Journal of Education. V. 65, n. 3, 1988.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil.* São Paulo: Revista dos Tribunais Ed., 1973.

_____. *Curso de direito constitucional positivo.* 18ª Ed.. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Sandoval Alves da. *Direitos Sociais. Leis orçamentárias como instrumento de implementação.* Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, Cleber Demétrio Oliveira. *O princípio da solidariedade.* Disponível em www.rzoconsultoria.com.br/popup_artigo.php?id=35. Acesso em 30.1.2008.

SILVA, Maria Abádia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Caderno Cedes,* Campinas. Vol. 23, n. 61, p. 283-301, Dezembro/2003. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em 20.9.2007.

SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado e políticas públicas: Implicações para a sociedade civil e para a profissão.* Disponível em www.portalsocial.ufsc.br/crise_ estado.pdf. Acesso em 28.8.2007.

SOUSA FRANCO, António L. de. *Finanças públicas e direito financeiro*, v.1, Coimbra: Almedina, 2002.

SOBRINHO, José Amaral. *Descentralização da educação básica: lições da experiência.* Brasília: IPEA, 1995.

SOSALE, Shobhana. *Trends in private sector development in World Bank Education Projects.* World Bank Policy Research Working Paper 2452, World Bank. Washington, DC.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STARR, Paul. *The meaning of privatization.* Disponível em www.princeton.edu /~starr/meaning.html. Acesso em 30.9.2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Guia prático das parcerias público-privadas in* Parcerias público-privadas. Org. Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 19/22.

SUNSTEIN, Cass R. Cognition and cost-benefit analysis. *Journal of Legal Studies.* Vol. XXIX (June 2000). The University of Chicago.

TEDESCO, Juan Carlos. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina. *Estudos Avançados.* Vol. 5, n. 12, Tradução de Ana Paulo Cantanhêde de Araújo. São Paulo. Maio/agosto, 1991. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 20.1.2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição.* Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TSANG, Mun C.. *School choice in People's Republic of China.* National Center for the Study of Privatization of Education. 2000.

VALLÉS VIVES, Francesc. *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

VETTORATO, Gustavo. *O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bem administrador, razoabilidade e moralidade*. Disponível em: www.fiscosoft.com.br/main_index.php? home=home_artigos&m=_&nx=&viewid=109389. Acesso em 21.3.2007.

VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos.* São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. Disponível em www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a01n5556.pdf. Acesso em 05.12.2007.

ZALUAR, Alba e LEAL, Maria Cristina. Violência extra e intramuros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* Vol. 16. Fevereiro, no. 45, ano 2001, p. 145-164.

World Bank Education Notes. *Decentralizing education in Guatemala: School management by local communities.* February, 2005. Disponível em www.worldbank.org. Acesso em 28.1.2008.

World Bank. *Education sector strategy update. Achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness.* Final Draft. November, 2005. Disponível em www.worldbank.org. Acesso em 28.1.2008.

World Bank. *Guiding principles for implementing school-based management programs.* Disponível em www.worldbank.org/education/economicsed. Acesso em 20.2.2008.